

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus L.  
Fasciculus 7.

LŐRINCZY GYÖRGY

**Egy jogállami megoldás: a parlament alá  
rendelt ügyészség**



SZEGED  
1996

1997 -JL- 11



ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus L.  
Fasciculus 7.

LŐRINCZY GYÖRGY

**Egy jogállami megoldás: a parlament alá  
rendelt ügyészség**

SZEGED  
1996

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae

JÓZSEF BALÁZS, ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, OTTÓ CZÚCZ,  
JENŐ KALTENBACH, IMRE MOLNÁR, FERENC NAGY, KÁROLY NAGY,  
PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, ISTVÁN SZENTPÉTERI,  
LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI, LAJOS TÓTH

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BALÁZS JÓZSEF, BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, CZÚCZ OTTÓ,  
KALTENBACH JENŐ, MOLNÁR IMRE, NAGY FERENC, NAGY KÁROLY,  
PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, SZENTPÉTERI ISTVÁN,  
TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ, TÓTH LAJOS

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523

## Előszó

E tanulmány alapjaiban 1991 kora tavaszán íródott, amikor az ügyészség alkotmányos helyzetéről folyó vitáknak erőteljes politikai felhangjai is voltak. Egy része a Magyar Jog 1991 decemberi számában publikálásra is kerülhetett, így nyilván felvethető, hogy miért is tartom szükségesnek az akkori gondolataim újbóli nyilvánosságra hozatalát.

Egyik főbb indok a napjainkban kialakult alkotmányozási helyzet, hiszen igen komoly lehetőség van egy új alkotmány elkészítésére. Ennek kétségtelenül sok más egyéb vitatott témája között aligha tarthat számot közérdeklődésre, hogy milyen szervezet felügyelje az ügyészséget, de ennek ellenére ma sincs egységes álláspont a jövőbeni megoldást illetően. Talán nem érdektelen, ha számba vesszük az egyes megoldásokat alátámasztó, illetve azokat cáfoló érveket.

Másik komoly indok, hogy azóta több tanulmány is megjelent, amely mindenképpen befolyásolhatja az egyes akkor kifejtettek valóságtartalmát és értékét.<sup>1</sup>

Azóta az ügyészség mellett több olyan állami – részben jogvédő funkciót is betöltő – intézmény is elkezdett működni, amelynek akkoriban a létrehozását még csak tervezték – ld: "ombudsman" –, vagy időközben már át is alakult, mint a köztársasági megbízotti hivatal. Ezek a körülmények mindenképpen befolyásolhatják az ügyészség jövőjét.

Az elmúlt években történtek bizonyították, hogy az ügyészség jelenlegi helyzetében is működőképes szervezet. Ezek még azokat a kételkedőket is meggyőzték, akik feltétlenül ragaszkodtak ahhoz az egyedül üdvöztető megoldáshoz, hogy az ügyészséget az igazságügyi miniszternek kell irányítania.

Végezetül azt sem lehet elfelejteni, hogy a rendszerváltás folyamata jelentősen előrehaladt, lényegében működőképes demokratikus politikai rendszer alakult ki. Az 1994. évi választások is bizonyították, hogy a polgári demokratikus választási rendszer is zökkenőmentesen működik. Ennek azért is van jelentősége, mert nem minden

---

<sup>1</sup> A teljesség igénye nélkül a következő munkákra kívánom felhívni a téma iránt érdeklődők figyelmét: Ügyészségi Értesítőben megjelent cikkek: *Panyi Béla*: Gondolatok az ügyészi szervezet reformjához (1990/1), *Hlavathy Attila*: A magyar alkotmány és a nemzetközi standardok, különös tekintettel az ügyészek szerepére (1990/2), Tudományos tanácskozások a nem büntetőjogi ügyészi tevékenységről 1991/1), *Tamás János*: Gondolatok az ügyészség múltjáról, jelenéről és jövőjéről (1991/2), *Nyíri Sándor*: Az ügyész szerepe a bűnüldözésben; a vádképviselő; a sértett jogainak érvényesítése a büntető eljárásban (1991/4), *Bócz Endre*: "Az ügyész szerepe" (nemzetközi tanácskozás a volt Szovjetunió és a kelet-európai országok jogfejlődéséről (1992/2–3), *Bócz Endre*: Módosuló ügyészi feladatok a büntetőeljárás reform koncepciójában (1993/2), *Bócz Endre*: Az ügyészség alkotmányos helyzetéről (1994/3–4), *Kovács András*: Átalakulóban az ügyészség polgári jogi és közigazgatási jogi tevékenysége (1994/3–4), *Gáspárdy László*: Az ügyész a polgári eljárásban (1994/3–4), Magyar Jogban megjelent tanulmányok: *Kertész Imre*: Ügyészségi közhelyek (1991/3) *Pusztai László*: Az ügyészség szervezeti reformjához (1992/4), *Király Tibor*: A büntetőeljárás jog reformja elé (1993/5), *Bócz-Hlavaty*: Polémia a "prokuratura" körül (1993/11), *Győri György*: Tanácskozások az ügyész polgári eljárásbeli szerepéről, javaslatok a jogi szabályozás koncepciójára (1994/9) *Ügyészek Lapja*: *Hlavathy*: A közép- és keleteurópai országok ügyészségeinek problematikája (1994/3) *Györgyi Kálmán*: Az ügyészség átalakulása (1994/6), *Pusztai László*: Korszerű ügyészség az ezredfordulón és *Panyi Béla*: Az ügyészség alkotmányos helyzete és utasíthatósága (1995/4), *Stefan Benec*: Az ügyészség alkotmányos helyzete és végrehajtó hatalomtól való függetlensége (1995/5)

időszakban lehettünk biztosak abban, hogy bizonyos politikai erők nem kísérelnék meg az ügyészség befolyásolását, ha valódi irányítási jogosultságot szereznének fölötte. Ez viszont azokat a kételkedőket (köztük engem is) befolyásolhatja, akik a rendszerváltás kezdeti időszakában attól féltették az ügyészséget, hogy a kormány politikai akarátának kiszolgáló bábjaává válhat. Már most előre bocsátom, hogy aki politikai eszmefuttatásokat vár a következő oldalakon, az keserűen csalódni fog, hiszen nem felejtettem el, hogy ügyészként köt a politikai tevékenység tilalma és ezért csak szakmai megközelítés dominálhat csak a tanulmányomban.

## I. Bevezető gondolatok

"Amint szükséges és elengedhetetlen jogállamban a független bíróság és a független védői kar, épp úgy kívánatos az anyagi igazság érdekében a mindenkor kormánytól független ügyészség" – írta az évszázad első felének híres jogtudósa – sőt koronaügyésze – Finkey Ferenc 1916-ban. E megállapításnak az indokául a következőket hozta fel: "A miniszternek az ügyészséggel szemben fennálló utasítási, áthelyezési és elvonási (degradálási) joga nemcsak az ügyészség önérzetének árt, mert lehetővé teszi a politikai befolyást, a pártszempontok érvényesülését a büntető igazságszolgáltatásban."<sup>2</sup> De mit is mond a századvég büntetőjog tudósa és legfőbb ügyésze 1990 decemberében: "A magyar közjogi tradíciók és a nyugat-európai országok megoldásai mind amellet szólnak, hogy az ügyészség a kormány működéséhez kapcsolódjék. Vagyis a tervek szerint az ügyészi szervezet közvetlenül az igazságügyminiszter irányítása alá kerülne."<sup>3</sup> Vajon ha Finkey Ferenc élne, milyen érvek és ellenérvek hangoznának el a két jogtudós vitájában?

Tudjuk, hogy az előző kormányzati ciklusban – meggyőződésem szerint alapvetően politikai, és nem szakmai okok miatt – az ügyészség alkotmányjogi helyzete nem változott. A mai légkör kedvezőbbnek tűnik a szakmai érvek ütköztetésére, az akkoriban még egyes megfogalmazásokhoz képest enyhének is mondható "sztálinista kövület" címke "ellenőrizetlen szakmai klikké" szelődött. Ezért is gondoltam úgy, (vállalva azok bírálátát, akik annak idején méltattak arra és elolvasták tanulmányomat, hogy részben ismétlem önmagam), újra számba vegyem az érveket és ellenérveket. Talán sikerül újabb összefüggésekre is rávilágítani.

Először is sorra veszem az Igazságügyi Minisztériumba integrált ügyészség mellett szóló érveket, majd a végrehajtó hatalomtól független ügyészség mellett szólóakat elemzem. Miután meggyőződésem, hogy az ügyészség alkotmányjogi helyzetét a feladatainak kell meghatározni, ezért a "jogállami védőhálóban" elfoglalt helyzetét és a lehetséges kapcsolódási pontokat igyekszem vázolni. Ezt követően az ügyészség lehetséges alkotmányos státuszával kapcsolatosan fejtem ki gondolataimat, és végezetül a várható döntések politikai motívumait igyekszem feltárni.

A magyar ügyészség történeti elemzésével adós maradok, de mentségemre szolgáljon az, hogy e tárgyban az utóbbi néhány évben számtalan kiváló tanulmány

---

<sup>2</sup> Finkey Ferenc: A magyar büntető perjog tankönyve (Bp. 1916) 206. p.

<sup>3</sup> Nincs szükség jogi fércmunkákra! Interjú Dr. Györgyi Kálmán legfőbb ügyésszel (Népszabadság, 1990. december 4.)

jelent meg, amelyekkel vetekedni nem kívánok; így történeti elemzésre csak annyiban van lehetőségem, amennyire a téma megvilágításához ez szükséges lehet.<sup>4</sup>

## II. Érvek az ügyészség kormányzati alárendeltsége mellett

Az ügyészség alkotmányjogi státusza megváltoztatásának szükségességét legelőször a nyivánosság előtt az 1988. év végi alkotmányozási reformkoncepció vetette fel. A korábbi kutatások alapján, az alkotmányok összehasonlító vizsgálata egyértelműen lehetővé tette ezt a következtetést is. A későbbiekben részletesebben kidolgozott javaslat lényegében egységes egészként vette volna át az ügyészséget, gyakorlatilag a legfőbb ügyész az igazságügyi miniszter egyik helyettese lett volna. Ne felejtjük el, hogy a javaslat kidolgozásának idejére – 1993 – az ügyészségen belül már lezajlik a "tisztújítás", a magasabb vezető állású személyek körében jelentős a változás. E megjegyzésnek annyiban van jelentősége, hogy elképzelhető lett volna olyan reform is, miszerint az igazságügyi miniszter jóval operatívabban, közvetlenül is irányíthatta volna az alsóbb szintű ügyészi szerveket, nem pedig a legfőbb ügyészen keresztül. A továbbiakban – mivel tudomásom szerint az újabb felvetésekben sem szerepel más – az igazságügy miniszter alá rendeltetésben ebben formában feltételezem, tehát az ügyészséget közvetlenül a legfőbb ügyész irányítaná, és az ügyészek utasítást az igazságügyi minisztertől közvetlenül nem kaphatnának, csak a legfőbb ügyészen keresztül.

Az Igazságügyi Minisztériumba történő integrálás mellett mind elméleti, mind gyakorlati megfontolásokat is lehet felhozni. Nézzük előbbieket:

1. Montesquieu 1748-ban írott alkotása, "A törvények szelleme", a mai magyar közgondolkodás részévé vált, az államhatalmi ágak megosztásának klasszikus elméletével. Úgy érzem, hogy a kétségtelenül jelentős gondolat túlsúlyt kapott a korábbi időszak "egységes és oszthatatlan hatalom" elméletének ellensúlyozására és biztos vagyok, hogy a rendszerváltás egyik komoly tényezője volt az államhatalmi ágak szétválasztásának szükségességének kiemelése.

Kétségtelen, hogy a modern magyar – én annak tartom, bár a modernizációja gyermekcipőben jár<sup>5</sup> – ügyészi szervezet jelenlegi alkotmányos helyzetében nem illeszthető be egyik klasszikus államhatalmi – törvényhozói, végrehajtói, bírói – ágba sem, ezért is mondhatta a korábbi igazságügyi miniszter, Balsai István, hogy az ügyészség "Ne legyen külön hatalmi tényező, hiszen a hatalommegosztás jelenlegi koncepciójába nem illeszthető, ellenkezik annak logikájával, gyakorlati konzekvenciáival."<sup>6</sup>

A skatulyázásra, a minősítésekben való gondolkodásra hajlamos jogász elme azonban nemcsak az ügyészséggel nem tudna mit kezdeni. Az Alkotmánybíróság sem

---

<sup>4</sup> Néhány tanulmányra felhívom a figyelmet: Ügyészségi Értesítő: Kereszty Béla: A vádelv és vádrendszer története (1991/2), Nánási László: Az első ügyészi utasítás (1992/1), Nánási László: A magyar királyi ügyészség megszervezése és működésének kezdetei és Megyeri Zsuzsanna: A koronaügyész (1992/2–3), Szendrei Géza: Évszázados adatok a nem büntetőjogi tevékenységet végző ügyészeiről (1994/2), Nánási László: A magyar királyi ügyészség változásai az 1890-es években és Szendrei Géza: Tiszti ügyészek a királyi ügyészség korszakában, mint közigazgatási, polgári jogi közérdek-képviselők (1994/3–4), Nánási László: XIX. századi nézetek a magyar államügyészség magánjogi hatásköréről (Magyar Jog: 1995/1)

<sup>5</sup> Ha informatikai elmaradottságára gondolok, akár a rendőrséggel, de még a bírósággal összehasonlítva is, merem remélni, hogy a döntés hozók nem tekintik felnőtté válnak az ügyészséget.

<sup>6</sup> "Legyen egyértelmű a felelősség" Magyar Hírlap, 1990. június 19.

része egyik hatalmi ágnak és majd egy évi működés után jutottak el odáig, hogy ez a negyedik hatalmi ág.<sup>7</sup>

Hasonló gondokat okoz az Állami Számvevőszék is, bár a törvényhozói hatalom részének lehet talán tekinteni, mert "Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve." (Alkotmány 32/C. §).

Az ombudsmant is a törvényhozás részének tekintik, mert annak egyik ellenőrző szerve, bár ez a tételes jogban nem jelenik meg olyan egyértelműen, mint az Állami Számvevőszék esetében. "Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatosan tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja, vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen." (Alkotmány 32/B. §).

E feladatok a végrehajtói hatalom működésének ellenőrzését jelentik. Az Alkotmánybíróság nemcsak végrehajtói hatalom, hanem a Parlament által hozott jogszabályok alkotmányosságát is ellenőrizheti. A korábban Köztársasági Megbízotti Hivatalnak nevezett, majd Közigazgatási Hivatallá vált szervezet az önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzésére hivatott szervezet. Ha már mindenképpen szükséges a teoretikusok számára, hogy valami "skatulyába" rendszerezzék az egyes állami funkciókat gyakorló szerveket, vajon nem lenne megfontolandó annak elismerése, hogy a Montesquieu-i hármasság állami hatalmi ágak felfogása idejét múlta és kialakult egy negyedik állami hatalmi ág: az ellenőrző hatalom. Ennek kimondásával megoldódnának az ügyészséggel szembeni elméleti fenntartások. Az ügyészség – többek között – ellenőrzi a nyomozások és a büntetés-végrehajtás törvényességét, és a közigazgatási jogi területen pedig a közigazgatás törvényes működését.

Egy másik elméleti megfontolás lehet, ha a bírói hatalmi ágat nem a szűken vett ítélezési funkciónak fogjuk fel, hanem az igazság- (vagy jog-)szolgáltatást egészen tekintjük, és így akkor már része lehet az ügyészség ennek az immáron igazságszolgáltatási államhatalmi ágnak.

Számomra, mint alapvetően gyakorló jogásznak, akit jóval kevésbé vezérelnek elméleti megfontolások, sokkal szimpatikusabb megoldás az, ha nem több évszázados elméleti megfontolások alapján próbálunk működőképes államszervezetet felépíteni, hanem a polgári demokratikus államszervezeteknél működőképesnek bizonyult állami szervekből próbálunk meg bizonyos elméleti következtetéseket levonni. Másképp fogalmazva: vajon a társadalom és az állam szervei csak akkor működhetnek jól, ha bizonyos elméleti konstrukcióba beilleszthetők? Meggyőződésem, hogy *a jövő társadalmi és állami életének meghatározója az a felfogás lesz, amely szerint az állami szervek és a politikai hatalom közötti – és az egyes szervezetek egymás közötti – viszonyát a garanciális fékek, ellensúlyok kialakításának rendszere fogja jellemezni. A politikai tevékenységnek, a politikai hatalom gyakorlásának módját a jog rendszer fogja meghatározni, és ily módon lehetőség lesz arra, hogy az egyes állami szervek hatáskörét oly módon szabályozzák, hogy azok közül egyik se kerülhessen monopolhelyzetbe. Ily módon a modern társadalmi viszonyok között nincs jelentősége annak, hogy valamely állami funkciót betöltő szervezet besorolható-e valamely eddig elismert államhatalmi ágba, hanem az lesz a meghatározó, hogy milyen viszonyban áll más államhatalmi ágakkal.*

---

<sup>7</sup> Kurir 1990. február 14.



Itt példaként talán legszemléletesebb a törvényhozói hatalom túlsúlyát igen erőteljesen korlátozó alkotmánybíróági kontroll. Sőt, ha a kormány – országgyűlés által is akceptált – gazdaság politikai döntéseinek 1995. évi alkotmánybíróági revíziójára gondolunk, akkor a végrehajtói hatalom kontrollja is tetten érhető. Az viszont jelen tanulmánynak nem lehet témája, hogy az Alkotmánybíróóság adott esetben tévesnek tekinthető döntése miképpen lehetne orvosolható.

Az ügyészség büntetőjogi szakterületén kívül eső ellenőrző tevékenysége mellett igen eredményesen működhet – és működik is – az állampolgári jogok szóvivője, vagy a köztársasági megbízottat felváltó közigazgatási hivatal. Korántsem lenne szerencsés, ha az ellenőrzési funkció egy szerv kezében összpontosulna és így az monopol helyzetbe kerülve döntene arról, hogy az adott ügyben kíván-e az ellenőrzési jogával élni, avagy sem.

Összegezve: Az államhatalmi ágak trichotom rendszere idéjét múltnak tekinthető és így ezen az alapon az ügyészség Igazságügyi Minisztériumba történő integrálása nem igazolható. Ha csupán az államhatalmi ágak hármas felosztási modellje lenne az egyedül üdvöztető megoldás, akkor e nézet képviselőinek követelni kellene pl az Alkotmánybíróóság megszüntetését, de vitatható lenne az Állami Számvevőszék, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának létjogosultsága is.

2. Az utóbbi időszakban ritkábban, a rendszerváltás első éveiben ellenben igen gyakran elhangzó érv volt az *ügyészség jogtörténeti múltja*, miszerint az Országgyűlésnek alárendelt ügyészségnek nincs közjogi tradíciója. Parlamenti alárendeltségben az ügyészség 43 éve működik, míg 1872-től 1953-ig nyolc évtized telt el, amely kétségtelenül hosszabb időszak. Ha azonban a hagyományok döntenék el az állami szervek elrendezését, akkor joggal kellene felvetni a királyság visszállítását, hiszen annak jóval hosszabb időtartamú hagyományai voltak hazánkban, mint a köztársaságnak. Ma egy ilyen felvetés igencsak anakronisztikusnak minősülne, és a monarchia visszaállításának aligha van komoly támogatottsága.

Vajon, ha a tradícióknak ilyen komoly érvet tulajdonítunk, akkor hogy honosodhatott volna meg hazánkban a svéd eredetű "ombudsman", vagy az Alkotmánybíróóság, és ismereteim szerint más államok rendszerében nem igazán ismert "köztársasági megbízott" intézménye.

És ha már a hagyományoknál tartunk, a mai jogászság nagy része egyébként már a parlament alá rendelt ügyészséget ismerte meg, így a jogászi közgondolkodásban inkább ennek lehetne nagyobb befolyása. Természetesen azt azért nem szabad elfelejteni, hogy az ügyészség ellenőrzése, felügyelete a rendszerváltás előtt korántsem az országgyűlés feladata volt, hanem a párt vezetői szerveinek hatáskörébe tartozott. Az 1991-től eltelt évek viszont bizonyították, hogy a Parlament, ha komolyan gondolja az ügyészség felügyeletét, igenis tud ezzel a lehetőséggel élni. Erről a későbbiekben még lesz szó.

Megjegyzem, az ügyészség Igazságügyi Minisztérium alá rendelése 1871-ben sem volt egyértelmű, mert a döntésnél 111:94 volt a szavazati arány. Ha annak idején 9 képviselő a másik oldalra szavaz a Kormány javaslatára ellen, akkor ma nem lehetne történelmi hagyományokra hivatkozni.

3. Az Igazságügyi Minisztérium alá rendelés mellett a leginkább akceptálható érv az, hogy a Nyugat-Európában, a legelfogadottabb megoldás ez. Az Európához való csatlakozás követelménye bizonyos alkotmányjogi standardok figyelembe vételét megköveteli. Megjegyzem az ügyészek szerepére vonatkozó AIDP ajánlás ilyen

követelményt nem támaszt az Európai integrációban résztvevő országok felé.<sup>8</sup> Ebből viszont az is következik, hogy *nincs olyan nemzetközi szerződés vagy előírás, amely kötelezné hazánkat az ügyészség alkotmányjogi státuszának megváltoztatására.*

A helyzet azonban korántsem ilyen egyszerű. A tőlünk nyugatra levő államok legtöbbségében a polgári demokratikus társadalmi berendezkedés több évszázados múltra tekint vissza. A politikai hatalom gyakorlásának – a válságok és háborúk időszakát kivéve – kifinomult, jól működő gyakorlata van. A nyugat-európai alkotmányok átvétele önmagában még nem teremt polgári demokratikus viszonyokat és működő demokráciát. Általában sem vagyok híve a külföldi jogi megoldások másolásának, a hazai viszonyokhoz nem illeszkedő jogi konstrukció több zavart okozhat, mint amennyi hasznot jelenthet. Ez persze nem elégséges érv az "importtal" szemben. Ezért is indokolt, részletesen megvizsgálni a nyugat-európai tapasztalatokat, amelynek kiváló összegzését adta a tragikusan elhunyt Pusztai László.

Leggyakrabban a francia modellre hivatkoznak, nem véletlenül hiszen a legtöbb ország az önálló vádhatóság kialakításakor a francia megoldást követte. "Az ügyészség piramisszerű szervezetének csúcán az igazságügyi miniszter áll, aki anélkül előljárója minden ügyészségnek, hogy maga az ügyészség tagja lenne."<sup>9</sup> Azonban míg korábban a szakirodalom kizárólag a végreható hatalom részének tekintette az ügyészséget, újabban kettős arculatú intézményként az igazságszolgáltatáshoz közelítő szervként is elismerik. A felettes ügyészt és így végső soron az igazságügyi minisztert utasítási jog illeti meg, de a tárgyaló ügyész már a kapott instrukcióktól eltérhet és csak a törvénynek van alárendelve. A Semmitőszék mellett működő főállamügyészt az igazságügyi miniszter csak a törvényben szigorúan körülírt esetekben utasíthatja. Tehát még a klasszikusnak tekinthető francia modellben sem korlátlan ura és parancsolója az ügyészségnek az igazságügyi miniszter.<sup>10</sup>

A francia mintára szervezett holland ügyészség élén az igazságügyi miniszter áll, azonban "a gyakorlatban nem nagyon avatkozik be az ügyészi tevékenységbe, inkább csak az elvi irányítás szintjén. A konkrét ügybe való beavatkozás ritka kivétel."<sup>11</sup> Az ügyészség értékelésénél még figyelembe kell venni abszolút vádmonopóliumát (nincs magánvád, vagy más eljárásjogokban ismert népvád), és az opportunitás széles körű gyakorlati érvényesülését.

"Végül utalok arra, hogy általános tendenciának tekinthető Nyugat-Európában az ügyészség függetlenségének fokozása, egyre inkább formálissá válik a végrehajtó hatalomnak alárendeltsége. Célszerű ezzel a tendenciával csupán azért szembeszállni, hogy aztán a fejlődés szükségszerűsége folytán ugyanezt az utat járjuk be, amin ők már túl vannak?" – kérdezte Pusztai László.<sup>12</sup> Ha már a történelmi szituáció így alakult, hogy e vonatkozásban az európai jogfejlődés élére állhatunk, akkor miért akarunk újra a sor végére állni?

---

<sup>8</sup> Lásd Hlavathy Attila: "A magyar Alkotmány és a nemzetközi standardok, különös tekintettel az ügyészek szerepére." (Ügyészségi Értesítő 1990/2) 21. p.

<sup>9</sup> Pusztai László: Az ügyészség helye szervezete és funkciója egyes polgári demokráciákban Kézirat, 1990 ősze 43. p. (Legfőbb Ügyészség).

<sup>10</sup> V.ö.: im. 42–43. p. Megjegyzem, az ügyészeket – igaz, az igazságügyi miniszter javaslatára – a Köztársasági Elnök nevezi ki Franciaországban!

<sup>11</sup> Im. 58. p.

<sup>12</sup> Im. 124. p.

jelent meg, amelyekkel vetekedni nem kívánok; így történeti elemzésre csak annyiban van lehetőségem, amennyire a téma megvilágításához ez szükséges lehet.<sup>4</sup>

## II. Érvek az ügyészség kormányzati alárendeltsége mellett

Az ügyészség alkotmányjogi státusza megváltoztatásának szükségességét legelőször a nyivánosság előtt az 1988. év végi alkotmányozási reformkoncepció vetette fel. A korábbi kutatások alapján, az alkotmányok összehasonlító vizsgálata egyértelműen lehetővé tette ezt a következtetést is. A későbbiekben részletesebben kidolgozott javaslat lényegében egységes egészként vette volna át az ügyészséget, gyakorlatilag a legfőbb ügyész az igazságügyi miniszter egyik helyettese lett volna. Ne felejtsük el, hogy a javaslat kidolgozásának idejére – 1993 – az ügyészségen belül már lezajlik a "tisztújítás", a magasabb vezető állású személyek körében jelentős a változás. E megjegyzésnek annyiban van jelentősége, hogy elképzelhető lett volna olyan reform is, miszerint az igazságügyi miniszter jóval operatívabban, közvetlenül is irányíthatta volna az alsóbb szintű ügyészi szerveket, nem pedig a legfőbb ügyészen keresztül. A továbbiakban – mivel tudomásom szerint az újabb felvetésekben sem szerepel más – az igazságügyi miniszter alá rendelést ebben formában feltételezem, tehát az ügyészséget közvetlenül a legfőbb ügyész irányítaná, és az ügyészek utasítást az igazságügyi minisztertől közvetlenül nem kaphatnának, csak a legfőbb ügyészen keresztül.

Az Igazságügyi Minisztériumba történő integrálás mellett mind elméleti, mind gyakorlati megfontolásokat is lehet felhozni. Nézzük előbbieket:

1. Montesquieu 1748-ban írott alkotása, "A törvények szelleme", a mai magyar közgondolkodás részévé vált, az államhatalmi ágak megosztásának klasszikus elméletével. Úgy érzem, hogy a kétségtelenül jelentős gondolat túlsúlyt kapott a korábbi időszak "egységes és oszthatatlan hatalom" elméletének ellensúlyozására és biztos vagyok, hogy a rendszerváltás egyik komoly tényezője volt az államhatalmi ágak szétválasztásának szükségességének kiemelése.

Kétségtelen, hogy a modern magyar – én annak tartom, bár a modernizációja gyermekcipőben jár<sup>5</sup> – ügyészi szervezet jelenlegi alkotmányos helyzetében nem illeszthető be egyik klasszikus államhatalmi – törvényhozói, végrehajtói, bírói – ágba sem, ezért is mondhatta a korábbi igazságügyi miniszter, Balsai István, hogy az ügyészség "Ne legyen külön hatalmi tényező, hiszen a hatalommegosztás jelenlegi koncepciójába nem illeszthető, ellenkezik annak logikájával, gyakorlati konzekvenciáival."<sup>6</sup>

A skatulyázásra, a minősítésekben való gondolkodásra hajlamos jogászi elme azonban nemcsak az ügyészséggel nem tudna mit kezdeni. Az Alkotmánybíróság sem

---

<sup>4</sup> Néhány tanulmányra felhívom a figyelmet: Ügyészségi Értesítő: Kereszty Béla: A vádelv és vádrendszer története (1991/2), Nánási László: Az első ügyészi utasítás (1992/1), Nánási László: A magyar királyi ügyészség megszervezése és működésének kezdetei és Megyeri Zsuzsanna: A koronaügyész (1992/2–3), Szendrei Géza: Évszázados adatok a nem büntetőjogi tevékenységet végző ügyészről (1994/2), Nánási László: A magyar királyi ügyészség változásai az 1890-es években és Szendrei Géza: Tiszti ügyészek a királyi ügyészség korszakában, mint közigazgatási, polgári jogi közérdek-képviselők (1994/3–4), Nánási László: XIX. századi nézetek a magyar államügyészség magánjogi hatásköréről (Magyar Jog: 1995/1)

<sup>5</sup> Ha informatikai elmaradottságára gondolok, akár a rendőrséggel, de még a bírósággal összehasonlítva is, merem remélni, hogy a döntés hozók nem tekintik felnőtté válttnak az ügyészséget.

<sup>6</sup> "Legyen egyértelmű a felelősség" Magyar Hírlap, 1990. június 19.

része egyik hatalmi ágnak és majd egy évi működés után jutottak el odáig, hogy ez a negyedik hatalmi ág.<sup>7</sup>

Hasonló gondokat okoz az Állami Számvevőszék is, bár a törvényhozói hatalom részének lehet talán tekinteni, mert "Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve." (Alkotmány 32/C. §).

Az ombudsmant is a törvényhozás részének tekintik, mert annak egyik ellenőrző szerve, bár ez a tételes jogban nem jelenik meg olyan egyértelműen, mint az Állami Számvevőszék esetében. "Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatosan tudomására jutott visszaéléseket vizsgálja, vagy kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen." (Alkotmány 32/B. §).

E feladatok a végrehajtói hatalom működésének ellenőrzését jelentik. Az Alkotmánybíróság nemcsak végrehajtói hatalom, hanem a Parlament által hozott jogszabályok alkotmányosságát is ellenőrizheti. A korábban Köztársasági Megbízotti Hivatalnak nevezett, majd Közigazgatási Hivatallá vált szervezet az önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzésére hivatott szervezet. Ha már mindenképpen szükséges a teoretikusok számára, hogy valami "skatulyába" rendszerezék az egyes állami funkciókat gyakorló szerveket, vajon nem lenne megfontolandó annak elismerése, hogy a Montesquieu-i hármasság állami hatalmi ágak felfogása idejét múlta és kialakult egy negyedik állami hatalmi ág: az ellenőrző hatalom. Ennek kimondásával megoldódnának az ügyességgel szembeni elméleti fenntartások. Az ügyesség – többek között – ellenőrzi a nyomozások és a büntetés-végrehajtás törvényességét, és a közigazgatási jogi területen pedig a közigazgatás törvényes működését.

Egy másik elméleti megfontolás lehet, ha a bírói hatalmi ágat nem a szűken vett ítélezési funkciónak fogjuk fel, hanem az igazság- (vagy jog-) szolgáltatást egészen tekintjük, és így akkor már része lehet az ügyesség ennek az immáron igazságszolgáltatási államhatalmi ágnak.

Számomra, mint alapvetően gyakorló jogásznak, akit jóval kevésbé vezérelnek elméleti megfontolások, sokkal szimpatikusabb megoldás az, ha nem több évszázados elméleti megfontolások alapján próbálunk működőképes államszervezetet felépíteni, hanem a polgári demokratikus államszervezeteknél működőképesnek bizonyult állami szervekből próbálunk meg bizonyos elméleti következtetéseket levonni. Másképp fogalmazva: vajon a társadalom és az állam szervei csak akkor működhetnek jól, ha bizonyos elméleti konstrukcióba beilleszthetők? Meggyőződésem, hogy *a jövő társadalmi és állami életének meghatározója az a felfogás lesz, amely szerint az állami szervek és a politikai hatalom közötti – és az egyes szervezetek egymás közötti – viszonyát a garanciális fékek, ellensúlyok kialakításának rendszere fogja jellemezni. A politikai tevékenységnek, a politikai hatalom gyakorlásának módját a jog rendszer fogja meghatározni, és ily módon lehetőség lesz arra, hogy az egyes állami szervek hatáskörét oly módon szabályozzák, hogy azok közül egyik se kerülhessen monopolhelyzetbe. Ily módon a modern társadalmi viszonyok között nincs jelentősége annak, hogy valamely állami funkciót betöltő szervezet besorolható-e valamely eddig elismert államhatalmi ágba, hanem az lesz a meghatározó, hogy milyen viszonyban áll más államhatalmi ágakkal.*

---

<sup>7</sup> Kurir 1990. február 14.

Itt példaként talán legszemléletesebb a törvényhozói hatalom túlsúlyát igen erőteljesen korlátozó alkotmánybíróági kontroll. Sőt, ha a kormány – országgyűlés által is akceptált – gazdaság politikai döntéseinek 1995. évi alkotmánybíróági revíziójára gondolunk, akkor a végrehajtói hatalom kontrollja is tetten érhető. Az viszont jelen tanulmánynak nem lehet témája, hogy az Alkotmánybíróóság adott esetben tévesnek tekinthető döntése miképpen lehetne orvosolható.

Az ügyészség büntetőjogi szakterületén kívül eső ellenőrző tevékenysége mellett igen eredményesen működhet – és működik is – az állampolgári jogok szóvivője, vagy a köztársasági megbízottat felváltó közigazgatási hivatal. Korántsem lenne szerencsés, ha az ellenőrzési funkció egy szerv kezében összpontosulna és így az monopol helyzetbe kerülve döntene arról, hogy az adott ügyben kíván-e az ellenőrzési jogábval élni, avagy sem.

Összegezve: Az államhatalmi ágak trichotom rendszere idéjét múltnak tekinthető és így ezen az alapon az ügyészség Igazságügyi Minisztériumba történő integrálása nem igazolható. Ha csupán az államhatalmi ágak hármas felosztási modellje lenne az egyedül üdvöztető megoldás, akkor e nézet képviselőinek követelni kellene pl az Alkotmánybíróóság megszüntetését, de vitatható lenne az Állami Számvevőszék, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának létjogosultsága is.

2. Az utóbbi időszakban ritkábban, a rendszerváltás első éveiben ellenben igen gyakran elhangzó érv volt az *ügyészség jogtörténeti múltja*, miszerint az Országgyűlésnek alárendelt ügyészségnek nincs közjogi tradíciója. Parlamenti alárendeltségben az ügyészség 43 éve működik, míg 1872-től 1953-ig nyolc évtized telt el, amely kétségtelenül hosszabb időszak. Ha azonban a hagyományok döntenek el az állami szervek elrendezését, akkor joggal kellene felvetni a királyság visszállítását, hiszen annak jóval hosszabb időtartamú hagyományai voltak hazánkban, mint a köztársaságnak. Ma egy ilyen felvetés igencsak anakronisztikusnak minősülne, és a monarchia visszaállításaának aligha van komoly támogatottsága.

Vajon, ha a tradícióknak ilyen komoly érvet tulajdonítunk, akkor hogy honosodhatott volna meg hazánkban a svéd eredetű "ombudsman", vagy az Alkotmánybíróóság, és ismereteim szerint más államok rendszerében nem igazán ismert "köztársasági megbízott" intézménye.

És ha már a hagyományoknál tartunk, a mai jogászság nagy része egyébként már a parlament alá rendelt ügyészséget ismerte meg, így a jogászi közgondolkodásban inkább ennek lehetne nagyobb befolyása. Természetesen azt azért nem szabad elfelejteni, hogy az ügyészség ellenőrzése, felügyelete a rendszerváltás előtt korántsem az országgyűlés feladata volt, hanem a párt vezetői szerveinek hatáskörébe tartozott. Az 1991-től eltelt évek viszont bizonyították, hogy a Parlament, ha komolyan gondolja az ügyészség felügyeletét, igenis tud ezzel a lehetőséggel élni. Erről a későbbiekben még lesz szó.

Megjegyzem, az ügyészség Igazságügyi Minisztérium alá rendelése 1871-ben sem volt egyértelmű, mert a döntésnél 111:94 volt a szavazati arány. Ha annak idején 9 képviselő a másik oldalra szavaz a Kormány javaslata ellen, akkor ma nem lehetne történelmi hagyományokra hivatkozni.

3. Az Igazságügyi Minisztérium alá rendelés mellett a leginkább akceptálható érv az, hogy a Nyugat-Európában, a legelfogadottabb megoldás ez. Az Európához való csatlakozás követelménye bizonyos alkotmányjogi standardok figyelembe vételét megköveteli. Megjegyzem az ügyészek szerepére vonatkozó AIDP ajánlás ilyen

követelményt nem támaszt az Európai integrációban résztvevő országok felé.<sup>8</sup> Ebből viszont az is következik, hogy *nincs olyan nemzetközi szerződés vagy előírás, amely kötelezné hazánkat az ügyészség alkotmányjogi státuszának megváltoztatására.*

A helyzet azonban korántsem ilyen egyszerű. A tőlünk nyugatra levő államok legtöbbszörében a polgári demokratikus társadalmi berendezkedés több évszázados múltra tekint vissza. A politikai hatalom gyakorlásának – a válságok és háborúk időszakát kivéve – kifinomult, jól működő gyakorlata van. A nyugat-európai alkotmányok átvétele önmagában még nem teremt polgári demokratikus viszonyokat és működő demokráciát. Általában sem vagyok híve a külföldi jogi megoldások másolásának, a hazai viszonyokhoz nem illeszkedő jogi konstrukció több zavart okozhat, mint amennyi hasznot jelenthet. Ez persze nem elégséges érv az "importtal" szemben. Ezért is indokolt, részletesen megvizsgálni a nyugat-európai tapasztalatokat, amelynek kiváló összegzését adta a tragikusan elhunyt Pusztai László.

Leggyakrabban a francia modellre hivatkoznak, nem véletlenül hiszen a legtöbb ország az önálló vádhatóság kialakításakor a francia megoldást követte. "Az ügyészség piramisszerű szervezetének csúcán az igazságügyi miniszter áll, aki anélkül előljárója minden ügyészségnek, hogy maga az ügyészség tagja lenne."<sup>9</sup> Azonban még korábban a szakirodalom kizárólag a végreható hatalom részének tekintette az ügyészséget, újabban kettős arculatú intézményként az igazságszolgáltatáshoz közelítő szervként is elismerik. A felettes ügyész és így végső soron az igazságügyi minisztert utasítási jog illeti meg, de a tárgyaló ügyész már a kapott instrukcióktól eltérhet és csak a törvénynek van alárendelve. A Semmitőszék mellett működő főállamügyészt az igazságügyi miniszter csak a törvényben szigorúan körülírt esetekben utasíthatja. Tehát még a klasszikusnak tekinthető francia modellben sem korlátlan ura és parancsolója az ügyészségnek az igazságügyi miniszter.<sup>10</sup>

A francia mintára szervezett holland ügyészség élén az igazságügyi miniszter áll, azonban "a gyakorlatban nem nagyon avatkozik be az ügyészi tevékenységbe, inkább csak az elvi irányítás szintjén. A konkrét ügybe való beavatkozás ritka kivétel."<sup>11</sup> Az ügyészség értékelésénél még figyelembe kell venni abszolút vádmonopóliumát (nincs magánvád, vagy más eljárásjogokban ismert népvád), és az opportunitás széles körű gyakorlati érvényesülését.

"Végül utalok arra, hogy általános tendenciának tekinthető Nyugat-Európában az ügyészség függetlenségének fokozása, egyre inkább formálissá válik a végrehajtó hatalomnak alárendeltsége. Célszerű ezzel a tendenciával csupán azért szembeszállni, hogy aztán a fejlődés szükségszerűsége folytán ugyanezt az utat járjuk be, amin ők már túl vannak?" – kérdezte Pusztai László.<sup>12</sup> Ha már a történelmi szituáció így alakult, hogy e vonatkozásban az európai jogfejlődés élére állhatunk, akkor miért akarunk újra a sor végére állni?

---

<sup>8</sup> Lásd Hlavathy Attila: "A magyar Alkotmány és a nemzetközi standardok, különös tekintettel az ügyészek szerepére." (Ügyészségi Értesítő 1990/2) 21. p.

<sup>9</sup> Pusztai László: Az ügyészség helye szervezete és funkciója egyes polgári demokráciákban Kézirat, 1990 ősze 43. p. (Legfőbb Ügyészség).

<sup>10</sup> V.ö.: im. 42–43. p. Megjegyzem, az ügyészeket – igaz, az igazságügyi miniszter javaslatára – a Köztársasági Elnök nevezi ki Franciaországban!

<sup>11</sup> Im. 58. p.

<sup>12</sup> Im. 124. p.

Meggyőződésem, hogy a nyugat-európai államok többségére való hivatkozás – főleg azért, mert ott is a tendencia az ügyészség végrehajtó hatalomtól való függetlenedése –, nem indokolja az igazságügyi minisztériumi alárendelést.

A következő megjegyzés inkább a következő fejezetbe kívánczra – mi támasztja alá a végrehajtó hatalomtól való függetlenítést –, azonban a nemzetközi kitekintés keretében Portugália példájára szükséges hivatkoznom. Közismert, hogy a 70-es évek közepén lezajlott társadalmi-politikai változások egy jobboldali diktatúrából a polgári demokráciába való átmenet időszaka volt. Ennek során a korábban igazságügyi miniszter alárendelt ügyészség helyzete megváltozott és parlamenti irányítás alá került. Tudom, hogy Portugália soha sem gyakorolt olyan hatást a jogfejlődésre, mint a kontinentális jogrendszerben Franciaország vagy Németország, de azon azért el kellene gondolkodnunk, hogy a diktatúrából való átmenet időszakában miért is válték biztonságosabbnak a vádhatóság parlamenti ellenőrzését, mint a kormány irányítást. Tudom, hogy hazánkban a Kádár-korszak utolsó évtizedét – vagy talán még az azt megelőzően is némi időszakot – puha diktatúráként jellemezték, tehát nálunk kevésbé volt talán kiélezett a szituáció. Itt most úgy érzem, emlékeztetnem kell arra, hogy az 1956-os sortűzekkel kapcsolatban igen magas szintű igazságügyi vezetők részéről elhangzott az is, hogy az ügyészség – igen finoman fogalmazva – nem megfelelően jár el ezekben az ügyekben. Ha az ügyészség az elmúlt években az igazságügyi miniszter irányítása alá kerül, vajon mennyire lett volna szakmailag megalapozott az a vádirat, amely az Igazságügyi Minisztériumban működő Tényfeltáró Bizottság által összegyűjtött információkon alapult volna? Ha annak idején ezt a kijelentést, miszerint ez az anyag önmagában elegendő lenne a vádemeléshez, komolyan gondolták, akkor ennek a konzekvenciája elég egyértelműen az lett volna, hogy az ügyészség a büntetőeljárási törvény előírásait figyelmen kívül hagyva "nyomozás nélkül" (már ha lehetséges lett volna ilyen megoldás), vádat emel. Annak ellenére, hogy az elmúlt hat évet az ügyészség életében úgy értékelik, hogy sikerült a politikától távol tartani a szervezetet, mégis érték támadások, pl. hogy politikai nyomásra rendelték el "a sortüzes ügyekben" az elkövetéssel gyanúsítható személyek őrizetbe vételét. (Az előzetes letartóztatásokat a bíróságok nem is rendelték el.)

4. A magyar ügyészség alkotmányjogi helyzetének megváltoztatását azzal is alátámasztják, hogy *a jelenlegi helyzet a szovjet modell másolása, így az ügyészség az alkotmányban mint "sztálinista modell" jelenik meg.* Finkey Ferenc – és még sok más jeles büntetőjogász – Sztálint megelőzve vitatta az ügyészség igazságügyi miniszter alárendelésének helyességét. Ebből következik, hogy a legfőbb államhatalmi szervnek alárendelt ügyészség nem "bolsevik" találmány. Az 1871-ben kormányjavaslat ellen szavazó 94 képviselőre se fogható a sztálinista alkotmány-szemlélet.

Ismereteim szerint a nálunk kialakult legfőbb államhatalmi szervnek alárendelt ügyészség ugyancsak francia eredetűnek tekinthető. Az önálló ügyészség az abszolutizmus idején a király irányítása alatt állt. Ezt a megoldást vette át a cári Oroszország és a szovjet rendszer lényegében az ügyészség helyzetét "csak" annyiban változtatta meg, hogy a legfőbb államhatalmi szervet "cserélte ki" fölötté. Végül is így szovjet közvetítésre, de ugyancsak francia eredetű megoldásnak tekinthető a parlament alá rendelt ügyészség is.

Merem remélni, hogy *a racionális politikai döntéshozatal a jövőben nem politikai címkézetésekkel fogja eldönteni, hogy egyes szervezeteknek hol a helyük, hanem*

annak alapján, mi a feladatuk, ezért is tűnik ma már feleslegesnek vitatkozni a "sztálinista" jelzővel.

5. Kíváncsú lenne az *ügyészség Igazságügyi Minisztériumba építése* azért is, mert így jobban kifejezésre jutna, hogy *az ügyész az állam büntetőjogi igényét érvényesíti* a bíróság előtt. Az "állam büntetőjogi igénye" a vádfunkcióban nyilvánul meg.<sup>13</sup> Azt, hogy az államnak mikor van igénye a büntetőjogi eszközök alkalmazására, a parlament dönti el a Büntető Törvénykönyv megalkotásával. Ha az "állam büntetőjogi igénye" fogalommal operálunk, akkor ennek érvényesítését jobban érzékeltetheti, ha azt a parlamenttől függő ügyészség él ezzel a joggal.

6. Az igazságügyi miniszter alá rendelést indokolná az is, hogy egyes vélemények szerint az *ügyészség jelenlegi helyzetében ellenőrizetlen szervezet*, "szakmai klikk". Úgy vélem, hogy csak az országgyűlési képviselők aktivitásán múlik, hogy mennyiben tekinthető ellenőrizetlennek az ügyészség. Megjegyzem, a legfőbb ügyészhez intézett számtalan interpelláció inkább azt támasztaná alá, hogy a képviselők igényelik a közvetlen ellenőrzés lehetőségét.

Azt is fel lehetne akkor vetni, hogy az igazságügyi miniszter mennyiben tudná hatékonyabban ellenőrizni és irányítani az ügyészséget, mint az országgyűlés. *A kormány alá rendeléssel a parlamentnek még kevesebb ellenőrzési lehetősége lenne az ügyészség felett*, hiszen közbeiktatódná a kormány és az igazságügyi miniszter. Az ügyészség és az országgyűlés viszonyának szabályozására a későbbiekben még visszatérek.

7. A gyakorlati érvek sorából elsőként kell kiemelni a valóban figyelemre méltó megfontolást: *A kormány jogpolitikájának érvényre juttatása az ügyészség igazságügyi miniszter alá rendelését indokolja*. Kétségtelen, a kormány ügyészség feletti közvetlen utasítási jogával biztosíthatná azt, hogy az ügyész ne emeljen vádat például olyan esetekben, amelyeknek a társadalomra veszélyessége a kormány álláspontja szerint már megszűnt. Lehetséges azonban másik irány is, amikor az ügyész nem kíván vádat emelni, de erre kap utasítást. Vajon a hatalomra jutott pártok kormánya mindig képes lesz csupán a jogi előírásokra figyelemmel lenni ilyen igényeinek megfogalmazásakor, vagy a vádhatóság jogalkalmazására esetenként a "kézi vezérlés" újabb korszaka köszönthetne vissza?

Az 1990 óta eltelt néhány év – úgy tűnik – bizonyította, hogy mértékadó demokratikus politikai erők jelentős eredménynek tekintik, hogy az ügyészség a napi politikai "csatározásoktól" távol tartotta magát és döntéseinél szigorúan a hatályos jogszabályok alapján igyekezett eljárni. Azt természetesen az ügyészek is tudják, hogy egy adott szakmai döntésnek politikai kihatásai is lehetnek, de ez nem lehet szempont a döntéshozatalnál. Ha a jövőben is kíváncsú marad, hogy az ügyészség politikailag intakt maradjon, akkor erre sokkal nagyobb esélye lesz, ha nem az egyébként politikai funkciót közvetlenül betöltő igazságügyi miniszter irányítja.

Az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. tv. egyébként igyekezett biztosítani, hogy a beosztott ügyész olyan utasítást ne hajtson végre, amellyel nem ért egyet. "Ha az utasítást az ügyész jogszabállyal vagy jogi meggyőződésével nem tartja összeegyeztethetőnek, az ügy elintézése alól mentesítését kérheti írásban, jogi álláspontját kifejtve. Az ilyen kérelem teljesítése nem

---

<sup>13</sup> V.ö.: Konkoly Csaba: A vád funkció a nyomozás ügyési irányítását indokolja (Ügyészségi Értesítő, 1990/3. 22. p.)



tagadható meg; az ügy elintézését ez esetben más ügyészre kell bízni, vagy azt a felettes ügyész saját hatáskörébe kell vonni." [43.§ (5) bek.]. Ismert olyan elgondolás is, hogy negatív aktust (pl. nyomozás-megtagadásra, megszüntetésre utasítás) a felettes ügyész nem adhatna ki, csak az ügyet előre vivő iránymutatást (nyomozás elrendelésére, vádemelésre, fellebbezésre utasítás) bocsáthatna ki.

Visszatérve az eredeti felvetéshez, a kormány jogpolitikájának érvényre juttatására más megfelelő eszközök is rendelkezésre állnak. Elsőként a jogalkotás feladatát kell említeni. A kormány politikája – és ezen belül a jogpolitikája – megnyilvánul az általa alkotott jogszabályokban, továbbá a törvényelőkészítés folyamatában.

A magas színvonalú jogalkotást a jogszabályok egyértelműsége jellemzi, nem szorulnak utólagos magyarázatra, értelmez(get)ésekre. A rossz emlékű jogpolitikai irányelvekről mondta Szabó Győző (még megyei bírósági elnökként) a következőket: "... a jogalkalmazás jogpolitikai elveinek megalkotásában az igazságszolgáltatás politikai befolyásolását a végrehajtó hatalom beavatkozási lehetőségét biztosító sajátos rendszer alakult ki."<sup>14</sup>

Meggyőződésem, hogy a korrekt bírói ítéletekben a rendszerváltást megelőző évtizedben sem volt található hivatkozás a jogpolitikai irányelvekre, mint ahogy az ügyész sem érvelt perbeszédében a jogpolitikai irányelvekkel. A magam részéről a jogpolitikai irányelvek bármilyen néven nevezendő "feltámasztását" ellenzem, de el kell ismernem azt, hogy ez nemzetközi összehasonlításban aligha állja meg a helyét: "Attól pedig az igazságszolgáltatásban teljes függetlenséggel közreműködő ügyészséget preferáló AIDP-ajánlás sem zárkózik el, hogy a kormány az ügyészségnek *általános kriminálpolitikai ajánlást* adjon. És ha ez egy átgondolt, valóban közérdeket szolgáló kriminálpolitikai instrukció, az ügyészség érdeke is annak követése, és valószínűleg csak egy ilyen kriminálpolitikai koncepció nem talál ellenállásra, a valóban független bíróságok részéről sem." – írja Pusztai László, majd így folytatja: "Vitathatlan, hogy a kormány kriminálpolitikai koncepciói egyszerűbben végrehajthatók, ha egy olyan hathatós eszköz is szolgálja azokat, mint az ügyészség. Számomra azonban bizonyos szomorú történelmi tapasztalatok alapján – amikor is a függetlennek kikiáltott, valójában szoros pártirányítás alatt működő ügyészség a büntetőjognak, mint az osztályharc eszközének tetszőleges célpontok ellen fordításában a hasonlóan látszólag független bírósággal karöltve működött közre, tökéletesen megvalósítva ezzel a kormány kriminálpolitikáját – közel sem tűnik a leghszerencsésebb megoldásnak."<sup>15</sup>

Bár a magam részéről ellenzem, még sem tartom kizártnak bizonyos jogpolitikai iránymutatások kormány szintű megfogalmazását, ha ezek nem ellentétesek a hatályban levő törvényekkel és jogszabályokkal. Ebben az esetben reális lehetőség van arra, hogy az igazságszolgáltatásban szerepet játszó szervek azt figyelembe is veszik.

Szerencsésebb lenne azonban, ha a *jogalkalmazás gyakorlati irányításában elsősorban a Legfelsőbb Bíróság játszana szerepet*. A hatályos büntetőeljárás törvény azonban a felülvizsgálati eljárás rendkívül szűkkörű megfogalmazásával azonban ezt szinte lehetetlenné tette. Például, ha az elsőfokon jogerőre emelkedett ítéletében a bíróság szabadságvesztésre ítéli a terheltet, akkor sem lehet felülvizsgálati eljárást lefolytatni, ha egyébként a megállapított tényállás alapján egyébként nem követett el

<sup>14</sup> Szabó Győző: A bírósági szervezet reformja (korreferátum) Megjelent a "Jogrendszerünk a XX. század végén" c. kötetben, 1990.) 205. p.

<sup>15</sup> Pusztai im. 123. p.

bűncselekményt [Be. 284. § és 284/A. § (4) bek.]. Ebből következően még ilyen esetben sem adhat iránymutatást a Legfelsőbb Bíróság, hogy az adott cselekmény miatt miért kellett volna felmentő rendelkezést hozni.

*Véleményem szerint a kormány a jogpolitikájának érvényt szerezhet a jogalkotásban betöltött szerepével, továbbá esetlegesen jogpolitikai iránymutatások publikálása révén. Ha esetleg létrejönne az Igazságszolgáltatási Tanács, akkor ilyen ajánlások kidolgozásra ezt a szervezetet kellene felhatalmazni. Ebben az Igazságszolgáltatási Tanácsban a jogtudomány neves művelőin kívül nyilván nemcsak a jogalkalmazók – bírák, ügyvédek, ügyészek – vehetnének részt, hanem a kormány képviselői is. Egy ilyen magas szintű szerv egyetértésével létrejött ajánlások minden bizonnyal elfogadhatónak tünnének a független bíróságok számára is.*

8. Az előző pontban említetthez hasonló érv, hogy *a kormány eszköztelemmé válik a bűnüldözés területén, ha a vádhatósággal nem rendelkezik.* Az állam feladata a közbiztonság fenntartása, amelynek csupán egyik eszköze a bűnüldözés. A bűnüldözés elsősorban rendőri feladat, és a rendőrséget a belügyminiszter az országos rendőrfőkapitányon keresztül irányíthatja.

A büntetvégrehajtás biztosítása is egyértelműen kormányzati feladat és ennek hatékony működtetése is megfelelően szolgálja a bűnüldözés sikerét.

A kormány részére csak akkor jelentene plusz befolyást a bűnüldözésre az ügyészség alárendeltsége, ha egyben ez a konkrét ügyekben az ügyészi döntés befolyásolását is lehetővé tenné. Az igazságügyi minisztériumi apparátus létszáma nem teszi valószínűvé, hogy tömeges méretekben várható lenne az ügyészek minisztériumból utasítása. Ha feltételezzük, hogy csak ún. pozitív aktusra való utasítás lenne kiadható, vajon milyen kihatása lenne a kormányra nézve, hogy az ügyészt utasítaná – nyilván valamely, a közvéleményt jelentősen érdeklő ügyben – vádemelésre, amikor is az ügyésznek más a véleménye. Ennek veszélyeiről már volt szó. Itt jegyzem meg, hogy pl. az osztrák ügyészségi törvény szerint az ügy jogerős befejezése után az ügyésznek jogában áll nyilvánosságra hozni eltérő álláspontját. Úgy vélem, nem véletlen, hogy a nyugat-európai igazságügyi miniszterek tartózkodnak az ügyészek számára közvetlen "iránymutatás" adásától. Ha nálunk is ilyen gyakorlat alakulna ki – már pedig ez lenne a kívánatos –, akkor mi értelme, haszna lenne a kormány alá rendelésnek?

9. Valóban igaz, hogy a kormánynak a hatályos jogszabályok nem kívánatos hatásairól több információ állna rendelkezésre, ha az ügyészség az Igazságügyi Minisztérium része lenne. A diszfunkcionális jelenségeket legelőször a jogalkalmazók észlelik és szerintem is szükséges az, hogy erről a jogalkotásra és törvények előkészítésére hivatott szervek is tudomást szerezzenek. A magam részéről pl. nem tudom a bírói függetlenség megsértésének tekinteni, ha az Igazságügyi Minisztérium munkatársai statisztikai adatok és szükség esetén konkrét ügyek elemzésével a bíróságok büntetéskiszabási gyakorlatát elemzik. Ugyanis csak ilyen elemzés alapján fontolhatják meg azt, hogy szükséges lehet-e a Büntető Törvénykönyv büntetési tételeinek megváltoztatása adott bűncselekmények esetében. Ha a bíróságok indokoltan folytatnak enyhébb ítélkezési gyakorlatot, akkor megfontolandó a büntetési tételek lejjebb szállítása, avagy ha szigorítás lenne szükséges, akkor azok felemelése.

Kétségtelen, egyszerűbben beszerezhetők lennének az információk, ha az ügyészség a minisztériumba integrálódna. Azonban a jelenlegi "felállásban" is biztosítható a szükséges információ-áramlás, amely egyébként a gyakorlatban létezik is. Úgy vélem, a jövőben sem sértené az ügyészségek önállóságát, ha a vizsgálati

törvénytörő mulasztásai ellen az ügyészséghez benyújtanak". Úgy vélem, hogy e jogszabályok alapján a közigazgatási hivatalok tevékenységének egy része az ügyészség ún. "általános törvényességi felügyelete" alá vonható. Az idézőjelbe tett kifejezést a törvény használja.

Figyelemmel arra, hogy a hivatal részben a belügyminiszter irányítása alatt áll, nem lenne szerencsés, ha az ügyészséget az igazságügyi miniszter felügyelete alá helyeznék.

Az előbbiekben hivatkozott ügyészségi törvény alapján az ügyészségnek azonban hatáskörébe tartozik az önkormányzatok irányítása alatt működő szakigazgatási szervek hatósági, egyedi ügyekben hozott döntéseinek törvényességi felügyelete. Ha az ügyészség kormányzati alárendeltségben működik, fennáll annak a veszélye, hogy a kormányzat ily módon beavatkozhat az önkormányzatok tevékenységébe. Ez különösen ott vezethetne konfliktusokhoz, ahol az önkormányzatokban többségben a parlamenti ellenzéki pártok képviselői vannak.

Persze, az előbbi konfliktus forrás könnyedén megszüntethető, ha a legfőbb ügyésznek az Alkotmánybíróság előtti kezdeményezési jogát megvonjuk, és a szervezet a jövőben kizárólag vádhatósági funkciót láthatna el.<sup>30</sup> Én úgy vélem azonban, hogy az ügyészi felügyelettel érintett területek jellege (önkormányzatok, közigazgatási hivatal, a belügyminiszter irányítása alatt álló rendőrség stb.) megköveteli, hogy ne a kormányzati irányítás alatt álló szerv lássa el az ellenőrzését. A jelenlegi magyar állam- és jogrendszerben nincs más olyan szervezet, amelyre ezeket a feladatokat rá lehetne bízni. Annak viszont megint nem lenne sok értelme, hogy csupán azért hozzunk létre új szervezetet, hogy az ügyészségtől elvonhatók legyenek ezek a hatáskörök, azért, hogy a kormány alá rendelhető legyen. Annak idején a köztársasági megbízotti hivatal létrehozásának egyik fő motívuma nyilván az volt, hogy az ügyészség ún. "általános törvényességi felügyeleti" jogosítványait idővel meg kell szüntetni, és ily módon nem maradna szervezet, amely ellátná az önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzését. Azt már korábban kifejtettem, hogy ha az ügyészség csupán vádképviselési tevékenységre lenne visszaszorítva, akkor is igen aggályos lenne a kormányzati felügyelet alá helyezése.<sup>31</sup>

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa ugyan a parlament által választott tisztségviselő, de az Alkotmányban körvonalazott hatásköre nem alkalmas az ügyészi tevékenység kiváltására: "... feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatosan tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja, vagy kivizsgáltassa és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen" [32/B. § (1) bek.]. A "tudomására jutott" kitétel, úgy vélem, azt jelzi, hogy önállóan, saját kezdeményezésre nem tart vizsgálatokat annak érdekében, hogy "visszásságokat" felderítsen. Bár nyilván tudomásra jutásnak kell tekinteni a sajtóból történt információ-szerzést, ez azonban még mindig nem lesz alkalmas az ügyészség ilyen irányú tevékenységének kiváltására. Az ügyészi "általános törvényességi felügyelet" nemcsak ún. "aktus-ellenőrzést", hanem működés vizsgálatot is jelent. Tehát az ügyészségnek módjában áll olyan

<sup>30</sup> Tudom, hogy nem lehet témája egy tudományos értekezésnek, de mégis meg kell említenem, hogy az ügyészség alkotmányjogi státusza megváltozásának hírére jó néhány, kiválóan szakképzett, nem büntetőjog alkalmazási területen dolgozó ügyész hagyta el a szervezetet. Ez talán egy szervezet szociológiai elemzést indokolhatna, "a hírek (rémhírek) és azok hatása az adott munkahelyre" címmel.

<sup>31</sup> Az ügyészi büntető ügyszakon kívüli tevékenységet részletesen elemzi Beck Károly: Az ügyészi közreműködés a bíróságon kívüli jogalkalmazásban című tanulmányában. (Magyar Jog 1990/1.)

területeken is vizsgálódnia, ahol látszólag "minden a legnagyobb rendben van". Ha az utóbbira nem lenne módja, nyilván jogerősek és végrehajthatók lennének azok a törvénysértő államigazgatási határozatok, amelyek kedvezőek az ügyfelek számára. A közigazgatási bíróság kontrollja sem elégséges, hiszen "az ügyféltől nem várható el, hogy a javára elkövetett törvénysértés miatt a bírósághoz forduljon" (lásd pl. kisajátítási ügyek), vagy a "bíróság elé nem vitt döntés is lehet törvénysértő, akár az érintett ügyfél számára is, esetleg tudtán kívül".<sup>32</sup>

A közigazgatási bíróságokhoz nagy számban érkeznek eljárási kezdeményezések, amelyek a bíróságok túlterheltségét növelik. Véleményem szerint hatékony szűrő lehetne, illetőleg a bírói út indokolatlan igénybevitelét előzhetné meg egy valóban magas színvonalú ügyészi közreműködés, azzal, hogy a benyújtott óvásainak az érintett államigazgatási szervek helyt adnának.

Az ügyész polgári eljárásjogban betöltött szerepét rendkívül lecsökkentette az Alkotmánybíróság 1/1994 (I. 7.) AB határozata azzal, hogy az ügyész önálló keresetindítási jogát megváltoztatta, illetőleg az ügyész perben való fellépését – általában véve – alkotmányellenesnek nyilvánította: Pp. "2/A. § (1) Az ügyész keresetet indíthat, ha a jogosult a jogainak védelmére bármely okból nem képes." Korábban az ügyész fontos állami vagy társadalmi érdekből is indíthatott keresetet, és a törvényesség érdekében a per bármely szakaszában felléphetett. Az Alkotmánybíróság határozatának következményét véleményem szerint jól jellemzi, bár beosztásánál fogva elfogulatlannak nyilván nem tekinthető Sátori János legfőbb ügyész helyettes nyilatkozata: "Az Alkotmánybíróság döntése alapján ugyanis megszűnt az állami és társadalmi célokat szolgáló ügyészi jogosítvány, amely helyett nincs más. Jelenleg nincs jogi lehetőség arra, hogy polgári eljárásban bármely szerv is fellépjen a felek akaratának és rendelkezési jogának ugyan megfelelő, de súlyosan törvénybe ütköző polgári jogi szerződések ellen."<sup>33</sup> Itt elég, ha példaként az ún. vagyonkimentést megalapozó "szerződésekre" hivatkozom.<sup>34</sup>

Az alkotmánybírósági határozat korántsem eredményezte, hogy az ügyészi tevékenység a büntető jogalkalmazás területére szorult volna vissza, több tucat jogszabályi rendelkezés hatalmazza fel az ügyészt "beavatkozásra". (Sőt, az alkotmánybírósági határozat meghozatala után megalkotott újabb jogszabályok is bővítették az ügyészi hatáskört.) Ezek között találhatók olyan jogszabályok is, amelyek kifejezetten kívánatosá teszik az ügyész kormányzati hatalomtól való függetlenítését.

Példaként említem meg az 1989. évi XXX. törvény ("párttörvény") 11. §-ával módosított, egyesülési jogról szóló tv. (1989. évi II. tv.) 14. § (2) bekezdését: "A párt törvénysértése esetén az ügyész keresetet indít a párt ellen." Bizonyára szükség van ilyen felhatalmazásra, és aligha lenne szerencsés, ha ilyen keresetet a kormánynak alárendelt ügyész nyújtana be a bírósághoz. Hasonló problémákat vethet fel a sajtó

---

<sup>32</sup> Beck im. 30. p.

<sup>33</sup> Mikor indíthat keresetet az ügyész? Sátori Jánossal készült interjú, Magyar Nemzet, 1994. január 17.

<sup>34</sup> Az alkotmánybírósági döntés szakmai "fogadtatására" lásd pl.: a Magyar Jog 1994/3. számában megjelent tanulmányokat: Tamásné Nagy Erzsébet: Az ügyész új szerepe az Alkotmánybíróság 1/1994 (I. 7.) AB határozata tükrében; Beck Károly: Magán- (külön) vélemény az ügyész polgári perbeli jogállásáról hozott alkotmánybírósági határozathoz; Gátos György: Bírói (külön) vélemény avagy "az ügyész polgári perbeli jogállásáról hozott alkotmánybírósági határozathoz" című cikke; illetve Tóth Tamás: Az Alkotmánybíróság tévedése (Ügyészek Lapja 1994/2).

törvény is, mivel az a bíróság az ügyész indítványára megtiltja a sajtótermék, vagy annak nem minősülő irat nyilvános közlését, sőt a közlést az ügyész azonnal fel is függesztheti a bíróság határozatának jogerőre emelkedéséig [1986. évi II. tv. 15. § (3) bek.].

Meggyőződésem, hogy az ügyészségnek a jövőben nem csupán a büntető eljárásban, hanem a jogalkalmazás más területein is fontos szerepe lesz és azt az újonnan kialakított állami szervek sem tudják átvenni. Feladatainak törvényes ellátása érdekében a mindenkori kormánytól függetlenül kell működnie. De milyen módon lehetne az ügyészséget a végrehajtó hatalomtól, illetőleg a kormányzati pártoktól függetleníteni? Erre a kérdésre a tanulmányom következő részében igyekszem válaszokat keresni.

#### IV. Az ügyészség lehetséges alkotmányjogi helyzete

Tanulmányom címének ismeretében kissé furcsának hathat e fejezet megjelölése, hiszen előre eldöntöttnek vehető, hogy minden valószínűség szerint a parlament alá rendelt ügyészséget tartom jobb megoldásnak. Ugyanakkor az előző fejezetekben elvégzett elemzések talán meggyőzték az olvasót arról, hogy igyekeztem korrekt módon számba venni mindazon érveket is, amelyek a tanulmány címében elfogadni vélt megoldások ellen szólnak. Úgy gondolom, hogy mindamellett, hogy a végrehajtó hatalomtól független ügyészség hívévé váltam az elemzések eredményeképpen, meg kell vizsgálni azt, hogy vajon a kormánytól függetlenített ügyészségnek csak a parlament alá rendelt ügyészség lehet-e az egyedüli alternatívája.

Az ügyészség alkotmányjogi helyzetét feladatainak kell meghatároznia. A végrehajtó hatalom alá rendelés indokai cáfolhatók és ugyanakkor igen sok érv szól amellett, hogy az ügyészséget a kormánytól függetlenítsék. Azt is kifejtettem, hogy jogállami keretek között egyetlen szervezet sem kaphat ellenőrizhetetlen hatáskört, és ez természetesen vonatkozik az ügyészségre is. Igen nehéz feladatnak tűnik annak biztosítása, hogy a politikai hatalomnak ne legyen lehetősége direkt módon az igazságszolgáltatásba beavatkozni, de az ügyészség se válhasson kizárólagos, korlátlan hatalmi tényezővé.

A szervezet hierarchikus jellegéből adódóan az ügyészség függetlenségének minőségét a legfőbb ügyész alkotmányjogi pozíciója határozza meg: melyik szerv választja meg, vagy nevezi ki, milyen időtartamra szól a megbízatása és melyek a visszahívhatóságának a feltételei. A kinevezési jogkört gyakorló szervezet adhat-e utasításokat, konkrét ügyre vonatkozóan milyen beavatkozási jogosultsággal rendelkezik stb.?

Megfontolandónak tűnik, hogy az ügyészség parlamenti alárendeltségét megváltoztatva a szervezetet a köztársasági elnöknek rendeljék alá. A köztársasági elnöki funkció egy relatíve pártsemleges közjogi méltóságnak tűnik, és ebből adódóan alapvetően, szorosan egyik párt érdekeihez sem kötődik. Így igen nagy valószínűséggel biztosítható lenne az, hogy az ügyészség tevékenységében szűkkörű pártpolitikai érdekek ne jelenhessenek meg.

E megoldás ellen a következő érvek hozhatók fel:

1. A magyar alkotmány szerinti köztársasági elnöki pozíció – más alkotmányokkal összehasonlítva – egy gyenge-közepes elnöki hatalmi rendszert

alakított ki. Ismereteim szerint a jelenlegi alkotmányozási folyamatban sem várható ennek a helyzetnek a megváltoztatása, így a köztársasági elnöki hatalom ügyészszégi hatáskörrel való kibővítése nem igen várható.

2. E megoldás ugyan lehetővé tenné a kívánatos ügyészi függetlenséget, de éppen a köztársasági elnöki hatalom jellegéből adódóan nem látom biztosítottak az ügyészi tevékenység külső ellenőrzésének feltételeit. Ez különösen szembetűnő, ha az országgyűlés felügyeleti jogkörével összevetjük.

3. Tudomásom szerint az ügyészszég alkotmányjogi helyzetének elemzése tárgyában született "hivatalos" tanulmányok egyike sem vetette fel lehetséges megoldásként a köztársasági elnök alá rendelés lehetőségét. Az Antall-kormány idején született kormányzati álláspont vitatta az országgyűlés alárendelés helyességét és lehetséges megoldásként csakis a kormányzati felügyeletet tartotta elfogadhatónak. Az Igazságügyi Minisztérium 1995 februárjában elkészített, előzetes szakmai anyagként "terjesztett", "A magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója" címet viselő anyag a jelenlegi formát tartja elfogadhatónak. Ez a tanulmány is csak két "alapmodelbben" végzi el az elemzést.

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete részéről 1995-ben Bragyova András készített értekezést "Az új Alkotmány egy koncepciója" címmel. Ez sem veti fel a köztársasági elnök alá rendelést, viszont egy egészen más megoldást tart elképzelhetőnek.

Véleménye szerint létre kell hozni a Legfelső Igazságszolgáltatási Tanács intézményét, mert ez alkalmas lehetne az "igazságszolgáltatással kapcsolatos igazgatási feladatok ellátására, oly módon, hogy a politikai és minden egyéb elfogultság és manipuláció – amennyire emberileg lehetséges – kizárható legyen a jogszolgáltatásból."<sup>35</sup> Ez egy olyan kollegiális szerv lenne, amelynek tagjait részben a jogszolgáltatás különféle területén működő tisztségviselők, más részüket pedig az országgyűlés választaná. Hivatalból tagja lenne – többek között – a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a "Köztársaság Legfőbb Ügyésze", a helyetteseik, a köztársasági elnök. Ez a tanács tenne javaslatot a legfőbb ügyész személyére, akit a köztársasági elnök nevezne ki. A Tanács személyzeti ügyekben is illetékes lenne, nemcsak az ügyészi, hanem a bírósági apparátusra nézve is. Tudomásom szerint a döntéshozók körében eme egyébként ténylegesen figyelemre méltó elgondolásnak jelentős visszhangja nem volt. Ennek oka részben lehet az is, hogy a döntéshozók fenn akarják tartani maguknak az ügyészszég felügyeletét – akár a parlamenten, akár a kormányon keresztül – és nem akarják, hogy közéjük "ékelődjön" egy közbülső szervezet. A magam részéről inkább aggályosnak tartom azt, hogy a tanács tagjai azok a személyek is, akikről a tanács dönt, illetőleg döntési pozícióban vannak.

A fentiekből következően, ha a politikai döntés úgy fog szólni, hogy az ügyészszéget függetleníteni kell a kormányzattól, akkor ennek egyetlen reálisan elfogadható módja lehet: a parlament alá rendelt ügyészszég. Ezt az egyetlen lehetőséget támasztja alá az is, hogy a szakmai vitákban gyakorlatilag e két "pólus" körül folyt a polémia, más megoldási javaslat komolyabb kidolgozásra nem került.

Véleményem szerint az ügyészszég alkotmányjogi helyzetét alapvetően nem kell megváltoztatni: továbbra is a parlament által ellenőrzötten működne, de olyan módon,

---

<sup>35</sup> Bragyova András. Az új Alkotmány egy koncepciója (MTA, Állam- és Jogtudományi Intézet Bp. 1995.) 134. p.

hogy ez a jogalkalmazásban biztosítaná az ügyészség pártatlanságát. Erre egyébként az ügyészség és az ügyészek szerepére vonatkozó nemzetközi ajánlások is felhívják a figyelmet: "... az alábbiak szerinti irányelvek adatnak közre segitendő a Tagállamokat arra irányuló feladataikban, hogy biztosítsák és előmozdítsák a büntetőeljárásokban való ügyészi közreműködés hatékony, pártatlan és tisztességes voltát."<sup>36</sup> Hogyan lenne mindez megvalósítható?

Az első alapvető feltétel, hogy a legfőbb ügyész személyét ne csak a kormányzó pártok határozzák meg, hanem abba jelentős mértékben beleszólhassanak az ellenzéki pártok is. Ennek oka az, hogy a legfőbb ügyész rendelkezzen azzal a politikai legitimációval is, amely e közjogi méltóság pártatlan ellátásához szükséges. Ebből következően a megválasztásához nem lehetne elégséges az egyszerű többség. Kétségtelen, a jelenlegi parlamentben a kormányzó pártok több mint kétharmados többséggel rendelkeznek, de úgy vélem, hogy többpárti demokráciában tipikusan nem az ilyen jellegű többségi kormányzás alakul ki. Mivel tanulmányomban természetesen a tipikus helyzetekre is kell gondolni, így meg kell vizsgálni, hogy ha kétharmados többség lenne szükséges a legfőbb ügyész megválasztásához, mi lesz akkor a helyzet, ha az ehhez szükséges szavazati arány nem alakulna ki. Ebben az esetben a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó szabályozás megfelelő megoldást kínál (Alkotmány 29/B. §).

A legfőbb ügyész "visszahívhatóságának" az 1994. évi LXXX. tv-ben történt szabályozása jelentős előrelépésnek tekinthető a korábbi viszonyokhoz képest. A 20. § (8) bek. alapján a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával kimondja a legfőbb ügyész hivatalvesztését, ha a legfőbb ügyész neki felróható okból nem tesz eleget megbízásából eredő feladatainak, illetőleg jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el, vagy más módon a tisztségére méltatlanná vált. Miután az Országgyűlés csak a köztársasági elnök javaslatára dönthet a hivatalvesztés kimondásáról, (sőt a felmentésről is, ha a legfőbb ügyész a neki fel nem róható okból nem tesz eleget feladatainak), így a "visszahívhatóság" két "hatalmi centrum" megegyezésén múlik.

A magam részéről szükségesnek tartanám, ha nemcsak a megválasztáshoz, hanem a visszahívhatóságához is a parlament legalább kétharmados többségi döntése legyen a követelmény; ennek indokait lényegében kifejtettem a megválasztásra vonatkozó javaslatomnál.

E törvény megszüntette azt a nonszensz jogi helyzetet is, miszerint a beosztott ügyészeket mentelmi jog illette meg, mert ellenük büntetőeljárást indítani a legfőbb ügyész hozzájárulása nélkül nem lehet, addig a legfőbb ügyész vonatkozásában viszont nem volt fórum, amelyik a mentelmi joga kérdésében állást foglalhatott volna. Az nyilván jogi abszurdum lett volna, ha saját maga vonatkozásában elbírálhatta volna a mentelmi kérdést, így legfeljebb azt lehetett volna konzekvenciaképpen megállapítani, hogy a legfőbb ügyész nem ügyész, ami nyilván valahol megint képtelenségnek tekinthető. A törvény 111. §-ával módosította az ügyészeiről szóló 1972. évi V. törvényt és kimondta, hogy a legfőbb ügyész vonatkozásában az Országgyűlés hozzájárulása szükséges a büntető eljárás lefolytatásához. Miután azonban erre az eljárásra külön szabályokat nem állapított meg, akkor nyilván az általános szabályok az

---

<sup>36</sup> Ismerteti Hlavathy Attila: A magyar Alkotmány és a nemzetközi standardok, különös tekintettel az ügyészek szerepére című cikkében. (Ügyészségi Értesítő, 1990/2, 21. p.)

irányadóak. Ebből következően a nyomozást az ügyészségi nyomozó hivatal folytatja le (1989. évi XLVI. tv. melléklet 1./ c. pontja), majd a vádemelésről az ügyészség dönt, és a vádképviselőt az ügyészség látja el, sőt az esetleges terhére irányuló fellebbezésről is az ügyészség dönt (és akkor még a rendkívüli perorvoslatokról még nem is esett szó). Tudom, hogy gyakorlatilag kizárt az, hogy a legfőbb ügyész bűncselekményt követne el, de ha mégis megtörténne, szükséges lenne rá vonatkozóan (és esetleg a Legfelsőbb Bíróság elnökére is) külön eljárási szabályok kidolgozása. Ha a köztársasági elnök esetében erre gondolt a jogalkotó (Alkotmány 32. §), akkor kellenne e két közjogi méltóság esetében is külön eljárási szabályokat megalkotni. Az nyilván nonszensz helyzetet eredményezne, ha a nyomozást, a vádképviselőt stb. és a büntető eljárásban adódó egyéb ügyészi feladatokat azok az ügyészek látnák el, akik egyébként hivatali alárendeltjei az "eljárás alá vontnak". Elméletileg ha a köztársasági elnök esetében a bírósági funkciókat az Alkotmánybíróság gyakorolja, míg a vádképviselőt az országgyűlés saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli, akkor ez kielégítő megoldás lehetne a legfőbb ügyész esetében is. Ekkor is szükséges lenne azonban szabályozni, hogy a bírósági eljárást megelőző "nyomozást" az ő esetében melyik hatóság, vagy mely szerv gyakorolja. Megítélésem szerint a parlamentnek közvetlenül felelős legfőbb ügyész esetében a "nyomozás" lefolytatására csakis valamilyen parlamenti ad hoc vizsgáló bizottságot lehetne felhatalmazni, amelyik eljárása során a büntetőeljárási törvény szabályait alkalmazná.

Az országgyűlés és legfőbb ügyész "napi munkakapcsolatát" is törvényben kellene rendezni. Véleményem szerint a parlament konkrét ügyben nem adhat utasítást a legfőbb ügyésznek, konkrét ügyre vonatkozóan legfeljebb csak kérdésési jogot lehet biztosítani. A kérdésre adott legfőbb ügyészi válasz elfogadásáról viszont nem lehetne szavazást tartani. Természetesen lehetségesnek tartom azt, hogy az országgyűlés "felkérje" a legfőbb ügyészt vizsgálatok tartására, akár konkrét ügyre vonatkozóan is, de azt már nem, hogy konkrét utasításokkal lássa el. A vizsgálat tartására vonatkozó parlamenti döntés lehetősége is azt támasztja alá, hogy az ügyészség egy "ellenőrző államhatalmi ágnak" az egyik szerve lehetne. Az államhatalmi ágak szétválasztásnak követelménye nem teszi lehetővé, hogy egyedi ügyben a parlament utasíthassa a legfőbb ügyészt, pl. nyomozás elrendelésére vagy vádemelésre stb.

A korábban már említett 1995. februári Igazságügyi Minisztériumi "szakmai munkaanyag" is felvetette a legfőbb ügyész interpellálhatóságának megszüntetését. A kérdésfeltevési jogot és az évenkénti beszámolási kötelezettséget továbbra is fenntartaná. Az interpelláció beavatkozást jelenthet az igazságszolgáltatásba és emiatt sem indokolt a fenntartása. De azért is szükségtelen, mert nem az országgyűlés feladata, hogy konkrét büntető (vagy más) eljárásokra vonatkozó interpellációkkal próbálja azokat "irányítani".

Kérdéses, hogy a "kérdésesi" és "beszámoltatási" jog elegendő biztosítékul szolgál-e arra, hogy a parlament az ellenőrzési jogát gyakorolni tudja. Megítélésem szerint igen. A beszámoló el nem fogadása esetén felvethető, hogy a legfőbb ügyész megfelelően irányítja-e a szervezetet, és ha nem, akkor az elmozdítására a szükséges intézkedések megtehetőek.

A legfőbb ügyészt az országgyűlés hat évi időtartamra választja meg, amely eltér a parlamenti ciklusoktól. E szabály igen fontos garanciát jelent az ügyészi szervezet függetlensége számára, hiszen a legfőbb ügyész így korántsem kötődik olyan



mértékben az adott parlamenthez, mintha megbízatása egyébként az országgyűlési képviselők mandátumához igazodna.

A legfőbb ügyész közjogi helyzetének rendezésén túlmenően indokolt az egyes ügyészek helyzetének a stabilizálása is. A magasabb beosztású ügyészszégek vezetői esetében elképzelhetőnek tartom, hogy nemcsak a legfőbb ügyész helyetteseit nevezze ki a köztársasági elnök, hanem legalább a megyei/fővárosi főügyész szintjéig dönthetne. Természetesen a legfőbb ügyész előterjesztése alapján járna el. A kinevezési jogkör egyben biztosítaná azt is, hogy az ilyen szintű vezetők elmozdítása is államfői hatáskörben lenne. Ez ugyan némileg csökkentené a legfőbb ügyész jogosultságait, de a szervezet stabilitását növelve az ügyészség egésze szempontjából kedvező hatást biztosíthatna.

Biztos vagyok abban, hogy az ügyészi szervezet működésének törvényességét hatékonyan csak a parlament lenne képes biztosítani és az ügyészi munka pártatlansága is sokkal nagyobb mértékben garantálható, ha az országgyűlés alá rendelve fennmaradna. A működés törvényességének azonban már biztosítékai is lehetnek, és ezek részben az egyes feladatokhoz kapcsolódnak.

A büntetőeljárás területén az ügyészek a törvényesség súlyos megsértését két módon követhetik el: indokolatlanul vádat emelnek, vagy intézkedésükkel a büntetőjogi felelősségre vonást akadályozzák meg. A vádról a bíróság ítélkezik; ha a terhelt bűnösségét nem látja bizonyítottnak, felmentő ítéletet hoz, tehát az ügyész téves álláspontja korrigálható. A jelenlegi eljárásjogi rendszerben a nyomozás megszüntetése, vádelejtés esetén a bíróságnak nem áll módjában döntést hozni.<sup>37</sup> Az ügyészi vádmonopólium hatékony korrekciója lehetne az 1896. évi Büntető Perrendtartás által is ismert pótmagánvád bevezetése. A büntetőeljárás reform koncepciója is tartalmazza pótmagánvád bevezetését. Ügyészi nyomozás megszüntetés (vagy vádelejtés) esetén, ha az ilyen ügyészi döntés ellen bejelentett jogorvoslat eredménytelen lenne, akkor a sértett pótmagánvádlóként képviselhetné a vádat. Ez természetesen a bíróságok munkaterhét jelentősen megnövelhetné, így igen megfontoltan kell eljárni a pótmagánvadra vonatkozó szabályok kidolgozásával. Az eljárás nehézkessé tétele nem szolgálná a vádmonopólium okozta visszasságok korrekcióját, a túl "könnyűvé" tétele pedig indokolatlan munkaterheket okozna. Ugyanakkor azt sem szabad elfelejteni, hogy az olyan bűncselekmények esetén, ahol nincs a büntetőeljárás törvény szerint sértettnek tekinthető személy (pl. ittas járművezetés, vétség, korrupció, bűncselekmények, természet- vagy környezetkárosítás stb), akkor nem lesz olyan jogalany sem, aki pótmagánvádlóként felléphetne.

Ez utóbbi probléma megoldására igen érdekesnek tűnő javaslat olvasható az 1896. évi Büntető Perrendtartás magyarázatának I. kötetében: "A vádmonopóliumnak leghelyesebb correctívuma gyanánt az önkormányzati testületek által választandó társadalmi vádhatóságnak subsidiárius vádjogát tekintem. Ez a hatóság állandó, felelős szakképzett mandatáriusa volna a társadalomnak, nem érdekelt és nem elfogult, mint a sértett és megnyugvással reá lehetne bízni annak megítélését, hogy szemben a kormány érdekével, mely talán a bűnper mellőzését javasolja, kívánja-e a társadalomnak jogi

---

<sup>37</sup> Itt figyelmen kívül hagyom a felettes vádemelésre utasítási jogát, mert az végső soron az ügyészi szervezet belső kontrolljaként működik.

érdeke a büntetés alkalmazását.”<sup>38</sup> (Ne feledjük, ekkor az ügyészség az igazságügyi miniszter alá rendelt szervezet volt.)

A büntetőjog alkalmazásán kívüli ügyészi tevékenységek (közreműködés a bírósági jogalkalmazáson kívüli területeken, illetőleg a bíróság előtt más jogszabályokban meghatározott esetekben) részben érintkeznek más törvényességi feladatokat ellátó szervezetekkel (pl közigazgatási hivatal, ombudsman, közigazgatási bíróság). Itt az ügyészi állásfoglalás nem ügydöntő jellegű, és az eljárások végleges lezárását sem eredményezi, ebből következően az ügyészi munkának van külső kontrollja.

Nem lehet elfeledkezni a sajtószabadság adta lehetőségekről sem. A rendszerváltás kezdete óta a sajtó rendszeresen ismertett olyan ügyészi döntéseket, amelyeket az újságíró ilyen vagy olyan szempontból nem tartott megfelelőnek. Ez mindenképpen lehetővé teszi az adott szervezeti egység vezetőjének, hogy megfelelő vizsgálat lefolytatása után, ha szükséges, az indokolt intézkedéseket megtegye.

Meggyőződésem, hogy az ügyészi szervezet tevékenysége a társadalom és a legitim állami szervek által hatékonyan ellenőrizhető oly módon, hogy az igazságszolgáltatás politikai célzatú befolyásolására ne legyen lehetőség. Ennek feltétele, hogy az ügyészség továbbra is parlamenti alárendeltséggel működjön. De hogyan dönthetnek, és milyen motívumokat mérlegelhetnek a politikai döntéshozók? Erre keresek választ a dolgozatom utolsó fejezetében.

## V. Gondolatok a politikai döntés motívumairól

Az előző négy fejezetben a jogtudomány, jogtörténet, jogösszehasonlítás eredményei alapján igyekeztem nézeteimet és javaslataimat összefoglalni a jogállam ügyészséget is érintő megvalósításáról. Tettem mindezt annak biztos tudatában, hogy a döntés alapvetően politikai és nem tudományos indíttatású lesz. A politikai döntéshozók hatalmuk birtokában vagy figyelembe veszik a tudomány által feltárt törvényszerűségeket, vagy nem. Az okos politikus hallgat a meggyőző okfejtésekre (ezzel korántsem kívánom azt állítani, hogy minden kérdésben sikerült egyértelmű megoldást és válaszokat kínálni és adni a felvetett problémákra). Nemcsak a természeti, hanem a társadalmi törvényszerűségeket is figyelembe kell venni. Magyarország nem Kazahsztán, így virágzó gyapotföldek politikusok elvárásai ellenére sem borították szántó földjeinket, de nem is Anglia, Franciaország, vagy a Benelux államok valamelyike, ahol több évszázad óta polgári demokratikus viszonyok középette élnek az emberek. Mint ahogy elégséges napsütés hiányában sem termett elég gyapot, félő, hogy a még csak alakulóban lévő, gazdasági válsággal küzdő polgári demokráciánkban sem üdvöztető egyes nyugati országok megoldásainak szolgálai másolása.

De nézzük közelebbről az egyes politikai pártok érdekeit. Ennél az elemzésnél hangsúlyozni kívánom, hogy nem a napi helyzetet kívánom értékelni, hanem egy elvonatkoztatott és tipikusnak tekinthető szituációt, amelyben vannak kormány- és

---

<sup>38</sup> im. 134. p. A pótmagánvád téma köre iránt érdeklődőknek figyelmebe ajánlom *Koczka Csaba*: A sértetti vádképviselő múltja, jelene, jövője (Ügyészségi Értesítő 1992/1.) és *Mészáros Zsolt-Jungi Eszter*: A pótmagánvád lehetősége a büntetőeljárásban (Ügyészek Lapja 1995/3) és – némileg szerénytelenül – az Ügyészek Lapja 1996/1 és 2. számában megjelent tanulmányomat, ahol részletesebben ismertetem a korabeli szakirodalmat.

hogy ez a jogalkalmazásban biztosítaná az ügyészség pártatlanságát. Erre egyébként az ügyészség és az ügyészek szerepére vonatkozó nemzetközi ajánlások is felhívják a figyelmet: "... az alábbiak szerinti irányelvek adatnak közre segítő a Tagállamokat arra irányuló feladataikban, hogy biztosítsák és előmozdítsák a büntetőeljárásokban való ügyészi közreműködés hatékony, pártatlan és tisztességes voltát."<sup>36</sup> Hogyan lenne mindez megvalósítható?

Az első alapvető feltétel, hogy a legfőbb ügyész személyét ne csak a kormányzó pártok határozzák meg, hanem abba jelentős mértékben beleszólhassanak az ellenzéki pártok is. Ennek oka az, hogy a legfőbb ügyész rendelkezzen azzal a politikai legitimációval is, amely e közjogi méltóság pártatlan ellátásához szükséges. Ebből következően a megválasztásához nem lehetne elégséges az egyszerű többség. Kétségtelen, a jelenlegi parlamentben a kormányzó pártok több mint kétharmados többséggel rendelkeznek, de úgy vélem, hogy többpárti demokráciában tipikusan nem az ilyen jellegű többségi kormányzás alakul ki. Mivel tanulmányomban természetesen a tipikus helyzetekre is kell gondolni, így meg kell vizsgálni, hogy ha kétharmados többség lenne szükséges a legfőbb ügyész megválasztásához, mi lesz akkor a helyzet, ha az ehhez szükséges szavazati arány nem alakulna ki. Ebben az esetben a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó szabályozás megfelelő megoldást kínál (Alkotmány 29/B. §).

A legfőbb ügyész "visszahívhatóságának" az 1994. évi LXXX. tv-ben történt szabályozása jelentős előrelépésnek tekinthető a korábbi viszonyokhoz képest. A 20. § (8) bek. alapján a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés határozatával kimondja a legfőbb ügyész hivatalvesztését, ha a legfőbb ügyész neki felróható okból nem tesz eleget megbízásából eredő feladatainak, illetőleg jogerős ítéletben megállapított büntetést követett el, vagy más módon a tisztségére méltatlanná vált. Miután az Országgyűlés csak a köztársasági elnök javaslatára dönthet a hivatalvesztés kimondásáról, (sőt a felmentésről is, ha a legfőbb ügyész a neki fel nem róható okból nem tesz eleget feladatainak), így a "visszahívhatóság" két "hatalmi centrum" megegyezésén múlik.

A magam részéről szükségesnek tartanám, ha nemcsak a megválasztáshoz, hanem a visszahívhatóságához is a parlament legalább kétharmados többségi döntése legyen a követelmény; ennek indokait lényegében kifejtettem a megválasztásra vonatkozó javaslatomnál.

E törvény megszüntette azt a nonszensz jogi helyzetet is, miszerint a beosztott ügyészeket mentelmi jog illette meg, mert ellenük büntetőeljárást indítani a legfőbb ügyész hozzájárulása nélkül nem lehet, addig a legfőbb ügyész vonatkozásában viszont nem volt fórum, amelyik a mentelmi joga kérdésében állást foglalhatott volna. Az nyilván jogi abszurdum lett volna, ha saját maga vonatkozásában elbírálhatta volna a mentelmi kérdést, így legfeljebb azt lehetett volna konzekvenciaképpen megállapítani, hogy a legfőbb ügyész nem ügyész, ami nyilván valahol megint képtelenségnek tekinthető. A törvény 111. §-ával módosította az ügyészeiről szóló 1972. évi V. törvényt és kimondta, hogy a legfőbb ügyész vonatkozásában az Országgyűlés hozzájárulása szükséges a büntető eljárás lefolytatásához. Miután azonban erre az eljárásra külön szabályokat nem állapított meg, akkor nyilván az általános szabályok az

---

<sup>36</sup> Ismereti Hlavathy Attila: A magyar Alkotmány és a nemzetközi standardok, különös tekintettel az ügyészek szerepére című cikkében. (Ügyészségi Értesítő, 1990/2, 21. p.)

irányadóak. Ebből következően a nyomozást az ügyészségi nyomozó hivatal folytatja le (1989. évi XLVI. tv. melléklet 1./ c. pontja), majd a vádemelésről az ügyészség dönt, és a vádképviselőt az ügyészség látja el, sőt az esetleges terhére irányuló fellebbezésről is az ügyészség dönt (és akkor még a rendkívüli perorvoslatokról még nem is esett szó). Tudom, hogy gyakorlatilag kizárt az, hogy a legfőbb ügyész bűncselekményt követne el, de ha mégis megtörténne, szükséges lenne rá vonatkozóan (és esetleg a Legfelsőbb Bíróság elnökére is) külön eljárási szabályok kidolgozása. Ha a köztársasági elnök esetében erre gondolt a jogalkotó (Alkotmány 32. §), akkor kellene e két közjogi méltóság esetében is külön eljárási szabályokat megalkotni. Az nyilván nonszensz helyzetet eredményezne, ha a nyomozást, a vádképviselőt stb. és a büntető eljárásban adódó egyéb ügyészi feladatokat azok az ügyészek látnák el, akik egyébként hivatali alárendeltjei az "eljárás alá vontnak". Elméletileg ha a köztársasági elnök esetében a bírósági funkciókat az Alkotmánybíróság gyakorolja, míg a vádképviselőt az országgyűlés saját tagjai közül választott vádbiztos képviseli, akkor ez kielégítő megoldás lehetne a legfőbb ügyész esetében is. Ekkor is szükséges lenne azonban szabályozni, hogy a bírósági eljárást megelőző "nyomozást" az ő esetében melyik hatóság, vagy mely szerv gyakorolja. Megítélésem szerint a parlamentnek közvetlenül felelős legfőbb ügyész esetében a "nyomozás" lefolytatására csakis valamilyen parlamenti ad hoc vizsgáló bizottságot lehetne felhatalmazni, amelyik eljárása során a büntetőeljárási törvény szabályait alkalmazná.

Az országgyűlés és legfőbb ügyész "napi munkakapcsolatát" is törvényben kellene rendezni. Véleményem szerint a parlament konkrét ügyben nem adhat utasítást a legfőbb ügyésznek, konkrét ügyre vonatkozóan legfeljebb csak kérdészi jogot lehet biztosítani. A kérdésre adott legfőbb ügyészi válasz elfogadásáról viszont nem lehetne szavazást tartani. Természetesen lehetségesnek tartom azt, hogy az országgyűlés "felkérje" a legfőbb ügyészt vizsgálatok tartására, akár konkrét ügyre vonatkozóan is, de azt már nem, hogy konkrét utasításokkal lássa el. A vizsgálat tartására vonatkozó parlamenti döntés lehetősége is azt támasztja alá, hogy az ügyészség egy "ellenőrző államhatalmi ágnak" az egyik szerve lehetne. Az államhatalmi ágak szétválasztásnak követelménye nem teszi lehetővé, hogy egyedi ügyben a parlament utasíthassa a legfőbb ügyészt, pl. nyomozás elrendelésére vagy vádemelésre stb.

A korábban már említett 1995. februári Igazságügyi Minisztériumi "szakmai munkaanyag" is felvetette a legfőbb ügyész interpellálhatóságának megszüntetését. A kérdésfeltevési jogot és az évenkénti beszámolási kötelezettséget továbbra is fenntartaná. Az interpelláció beavatkozást jelenthet az igazságszolgáltatásba és emiatt sem indokolt a fenntartása. De azért is szükségtelen, mert nem az országgyűlés feladata, hogy konkrét büntető (vagy más) eljárásokra vonatkozó interpellációkkal próbálja azokat "irányítani".

Kérdéses, hogy a "kérdészi" és "beszámoltatási" jog elegendő biztosítékul szolgál-e arra, hogy a parlament az ellenőrzési jogát gyakorolni tudja. Megítélésem szerint igen. A beszámoló el nem fogadása esetén felvethető, hogy a legfőbb ügyész megfelelően irányítja-e a szervezetet, és ha nem, akkor az elmozdítására a szükséges intézkedések megtehetők.

A legfőbb ügyészt az országgyűlés hat évi időtartamra választja meg, amely eltér a parlamenti ciklusoktól. E szabály igen fontos garanciát jelent az ügyészi szervezet függetlensége számára, hiszen a legfőbb ügyész így korántsem kötődik olyan

mértékben az adott parlamenthez, mintha megbízatása egyébként az országgyűlési képviselők mandátumához igazodna.

A legfőbb ügyész közjogi helyzetének rendezésén túlmenően indokolt az egyes ügyészek helyzetének a stabilizálása is. A magasabb beosztású ügyészségi vezetőket esetében elképzelhetőnek tartom, hogy nemcsak a legfőbb ügyész helyetteseit nevezni ki a köztársasági elnök, hanem legalább a megyei/fővárosi főügyész szintjéig dönthetne. Természetesen a legfőbb ügyész előterjesztése alapján járna el. A kinevezési jogkör egyben biztosítaná azt is, hogy az ilyen szintű vezetők elmozdítása is államfői hatáskörben lenne. Ez ugyan némileg csökkentené a legfőbb ügyész jogosultságait, de a szervezet stabilitását növelve az ügyészség egésze szempontjából kedvező hatást biztosíthatna.

Biztos vagyok abban, hogy az ügyészi szervezet működésének törvényességét hatékonyan csak a parlament lenne képes biztosítani és az ügyészi munka pártatlansága is sokkal nagyobb mértékben garantálható, ha az országgyűlés alá rendelve fennmaradna. A működés törvényességének azonban már biztosítékai is lehetnek, és ezek részben az egyes feladatokhoz kapcsolódnak.

A büntetőeljárás területén az ügyészek a törvényesség súlyos megsértését két módon követhetik el: indokolatlanul vádat emelnek, vagy intézkedésükkel a büntetőjogi felelősségre vonást akadályozzák meg. A vádról a bíróság ítélkezik; ha a terhelt bűnösségét nem látja bizonyítottnak, felmentő ítéletet hoz, tehát az ügyész téves álláspontja korrigálható. A jelenlegi eljárásjogi rendszerben a nyomozás megszüntetése, vádelejtés esetén a bíróságnak nem áll módjában döntést hozni.<sup>37</sup> Az ügyészi vádmonopólium hatékony korrekciója lehetne az 1896. évi Bünvádi Perrendtartás által is ismert pótmagánvád bevezetése. A büntetőeljárás reform koncepciója is tartalmazza pótmagánvád bevezetését. Ügyészi nyomozás megszüntetés (vagy vádelejtés) esetén, ha az ilyen ügyészi döntés ellen bejelentett jogorvoslat eredménytelen lenne, akkor a sértett pótmagánvádlóként képviselhetné a vádat. Ez természetesen a bíróságok munkaterhét jelentősen megnövelhetné, így igen megfontoltan kell eljárni a pótmagánvádra vonatkozó szabályok kidolgozásával. Az eljárás nehezéssé tétele nem szolgálná a vádmonopólium okozta visszasságok korrekcióját, a túl "könnyűvé" tétele pedig indokolatlan munkaterheket okozna. Ugyanakkor azt sem szabad elfelejteni, hogy az olyan bűncselekmények esetén, ahol nincs a büntetőeljárás törvény szerint sértettnek tekinthető személy (pl. ittas járművezetés, vétsége, korrupciós bűncselekmények, természet- vagy környezetkárosítás stb), akkor nem lesz olyan jogalany sem, aki pótmagánvádlóként felléphetne.

Ez utóbbi probléma megoldására igen érdekesnek tűnő javaslat olvasható az 1896. évi Bünvádi Perrendtartás magyarázatának I. kötetében: "A vádmonopóliumnak leghelyesebb correctívuma gyanánt az önkormányzati testületek által választandó társadalmi vádhatóságnak subsidiárius vádjogát tekintem. Ez a hatóság állandó, felelős szakképzett mandatáriusa volna a társadalomnak, nem érdekelt és nem elfogult, mint a sértett és megnyugvással reá lehetne bízni annak megítélését, hogy szemben a kormány érdekével, mely talán a bűnper mellőzését javasolja, kívánja-e a társadalomnak jogi

---

<sup>37</sup> Itt figyelmen kívül hagyom a felettes vádemelésre utasítási jogát, mert az végső soron az ügyészi szervezet belső kontrolljaként működik.

érdeke a büntetés alkalmazását."<sup>38</sup> (Ne feledjük, ekkor az ügyészség az igazságügyi miniszter alá rendelt szervezet volt.)

A büntetőjog alkalmazásán kívüli ügyészi tevékenységek (közreműködés a bírósági jogalkalmazáson kívüli területeken, illetőleg a bíróság előtt más jogszabályokban meghatározott esetekben) részben érintkeznek más törvényességi feladatokat ellátó szervezetekkel (pl közigazgatási hivatal, ombudsman, közigazgatási bíróság). Itt az ügyészi állásfoglalás nem ügydöntő jellegű, és az eljárások végleges lezárását sem eredményezi, ebből következően az ügyészi munkának van külső kontrollja.

Nem lehet elfeledkezni a sajtószabadság adta lehetőségekről sem. A rendszerváltás kezdete óta a sajtó rendszeresen ismertetett olyan ügyészi döntéseket, amelyeket az újságíró ilyen vagy olyan szempontból nem tartott megfelelőnek. Ez mindenképpen lehetővé teszi az adott szervezeti egység vezetőjének, hogy megfelelő vizsgálat lefolytatása után, ha szükséges, az indokolt intézkedéseket megtegye.

Meggyőződésem, hogy az ügyészi szervezet tevékenysége a társadalom és a legitim állami szervek által hatékonyan ellenőrizhető oly módon, hogy az igazságszolgáltatás politikai célzatú befolyásolására ne legyen lehetőség. Ennek feltétele, hogy az ügyészség továbbra is parlamenti alárendeltséggel működjön. De hogyan dönthetnek, és milyen motívumokat mérlegelhetnek a politikai döntéshozók? Erre keresek választ a dolgozatom utolsó fejezetében.

## V. Gondolatok a politikai döntés motívumairól

Az előző négy fejezetben a jogtudomány, jogtörténet, jogösszehasonlítás eredményei alapján igyekeztem nézeteimet és javaslataimat összefoglalni a jogállam ügyészséget is érintő megvalósításáról. Tettem mindezt annak biztos tudatában, hogy a döntés alapvetően politikai és nem tudományos indíttatású lesz. A politikai döntéshozók hatalmuk birtokában vagy figyelembe veszik a tudomány által feltárt törvényszerűségeket, vagy nem. Az okos politikus hallgat a meggyőző okfejtésekre (ezzel korántsem kívánom azt állítani, hogy minden kérdésben sikerült egyértelmű megoldást és válaszokat kínálni és adni a felvetett problémákra). Nemcsak a természeti, hanem a társadalmi törvényszerűségeket is figyelembe kell venni. Magyarország nem Kazahsztán, így virágzó gyapottföldek politikusok elvárásai ellenére sem borították szántó földjeinket, de nem is Anglia, Franciaország, vagy a Benelux államok valamelyike, ahol több évszázad óta polgári demokratikus viszonyok közepette élnek az emberek. Mint ahogy elégséges napsütés hiányában sem termett elég gyapot, féléő, hogy a még csak alakulóban lévő, gazdasági válsággal küzdő polgári demokráciánkban sem üdvöztető egyes nyugati országok megoldásainak szolgai másolása.

De nézzük közelebbről az egyes politikai pártok érdekeit. Ennél az elemzésnél hangsúlyozni kívánom, hogy nem a napi helyzetet kívánom értékelni, hanem egy elvonatkoztatott és tipikusnak tekinthető szituációt, amelyben vannak kormány- és

---

<sup>38</sup> im. 134. p. A pótmagánvád téma köre iránt érdeklődőknek figyelmébe ajánlom Koczka Csaba: A sértetti vádképviselőt múltja, jelene, jövője (Ügyészségi Értesítő 1992/1.) és Mészáros Zsolt–Jungi Eszter: A pótmagánvád lehetősége a büntetőeljárásban (Ügyészek Lapja 1995/3) és – némileg szerénytelenül – az Ügyészek Lapja 1996/1 és 2. számában megjelent tanulmányomat, ahol részletesebben ismertetem a korabeli szakirodalmat.

ellenzéki pártok, általában véve eltérő érdekekkel. Ezt azért kell kiemelni, mert a napi híradások szerint (1996. június) a kormánypártok egyike (MSZP) a kormánytól független ügyészség mellett tette le a voksot, míg az ellenzéki pártok és a másik kormánypárt (SZDSZ) pedig az Igazságügyi Minisztérium alá rendelt ügyészség mellett érvelt.

Bár az ügyészségi törvény nem tartozik az ún. kétharmados törvények közé, az alkotmánymódosítás szükségessége viszont minősített többséget igényel. Kétségtelen, hogy a jelenlegi parlamenti erőviszonyok alapján a két kormányzó párt rendelkezik ezzel a többséggel, viszont az új Alkotmány létrehozása érdekében politikai konszenzus született, mi szerint az ellenzéki pártokkal együtt hozzák meg a döntéseket.

Általában véve az ellenzéki pártoknak nem érdeke a kormányzati hatáskör növelése. Erre a megoldásra minden valószínűség szerint akkor szavaznak, ha arra számítanak, hogy a következő kormányzati ciklusban kormánypártokká válnak.

A kormánypártok érdeke ellenben az, hogy a kormány hatásköre növekedjék, tehát az ügyészség kormány alá rendelése érdekükben állna. E megoldás ellen csak akkor érdemes érvelniük, ha a következő ciklusban ellenzéki szerepre készülnek.

Az előző kormányzati ciklusban ez az okfejtés megalapozott volt, hiszen a kormány alá rendelés mellett a kormány pártok egyértelműen kiálltak, de még azok az ellenzéki pártok is ellenezték, akik egyébként választási programjukban e megoldás mellett érveltek. Ezért is vetődött fel, hogy ugyan a kormány alá rendeljék az ügyészséget, de a törvénymódosítás hatályba lépése a következő kormányzati ciklus idejére essen. Közismert, hogy ez a megoldás nem jött létre.

Vajon mi lehet annak hátterében, hogy jelenleg a nagyobbik kormánypárt választási programjának megfelelően, de "érdekeivel" ellentétesen kitart a kormánytól független ügyészség mellett? De az is elgondolkodtató, hogy az ellenzéki pártok pillanatnyi érdekükkel szemben a végrehajtó hatalom alá rendelést tartják indokoltnak.

Ennek a részletes elemzésére – információk híján – nincs lehetőségem, és egyébként is féltő, hogy az elemzések minden szándékom ellenére is valamiféle politikai értékítéletté válhatnak, amelyet mindenképpen el kell kerülnöm, ezért inkább ennek a helyzetnek a lehetséges konklúzióival foglalkozom.

Úgy tűnik, hogy az alkotmányozás folyamatában részt vevő pártok pillanatnyi saját érdekeiken felülemelkedve, a számukra valóban "tudományos megalapozottságú" érvekre figyelemmel kívánnak dönteni. A korábbi fejezetekben az ellentétes érvek ütköztetése során igyekeztem felsorolni mindazokat a körülményeket, amelyek a végrehajtó hatalom alá rendelést indokolják. Bár a teljességre törekedtem, elképzelhető, hogy vannak még olyan, általam ismeretlen más okok is, amelyek az én véleményemmel ellentétes következtetés levonását teszik lehetővé. Ha ilyen indokok miatt (és nem azért, mert a nagyobbik kormánypárt javaslatával kívánnak csupán ellentétes álláspontot képviselni), akkor az azt jelzi, hogy a jelenlegi helyzetben, az Alkotmánynak legalább az ügyészségre vonatkozó részének megalkotásakor nem a politikai frázisok döntenek majd el az ügyészség státuszát, hanem a racionális érvek. Tulajdonképpen ez is inspirált arra, hogy öt évvel ezelőtti álláspontomat újra felülvizsgáljam és az újabb, azóta született tanulmányok felhasználásával kifejtsem véleményemet.

Az ügyészség kormány alá rendelésének azonban a kormány számára nemcsak "előnyös" hatásai lennének. Az ügyészi hatáskörből adódóan az ügyész kénytelen olyan döntéseket is hozni, amelyek a kormányzatot kínos helyzetbe sodorhatják. Példaként

elég, ha az országgyűlési képviselők mentelmi jogának felfüggesztésére irányuló ügyészégi kezdeményezésekre hivatkozok. Bár az ügyészek nyilván egy ilyen helyzetben is törekednének a pártatlan eljárásra, a döntésüknek politikai következményei is lehetnek és ezt felhasználva az ügyészi álláspont objektivitását is vitatnák. Erre kevésbé lenne lehetőség, ha az ügyészség parlamenti alárendeltségben maradna.

A politikai döntéshozók 1989 őszén kívánatosnak tartották az ügyészség depolitizálását: "Az ügyészek nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet sem folytathatnak." [Alkotmány 53. § (2) bek.] (Megjegyzem ez a tilalom egyébként sérti a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 22. pontját.) Az igazságügyi miniszter (párt)politikus, tehát ha ő lenne az ügyészség vezetője, e tilalmat nyilván törölni kellene. Én úgy vélem, hogy még jó néhány évig szükség lesz erre a korlátozásra, mert ezzel is szükséges alátámasztani az ügyészi döntések hitelességét.

*Az ügyészség alkotmányjogi helyzetének rendezésénél alapvető szempont az legyen, hogy melyik megoldás felel meg jobban a jogállamiság mércéjének. Én úgy vélem, ebből a szempontból Magyarországon mindenképpen a parlament alárendelt ügyészség működhet sikerebben.*

## Utószó

E tanulmányomat mint a Büntetőjogi Tanszék egyik oktatója írtam, de nem feledhettem el azt sem, hogy e sorok papírra vetésekor egyben az "érintett" szervezet munkatársa is vagyok. Amikor ügyész kollegáimmal vitatkoztam, féltve az ügyészséget a "szolgálóleányi" (e kifejezés hangzott el az egyik régebbi szakmai konferencián) jövőjétől, többen is azt kérdezték: "Nem mindegy neked, honnan kapod a fizetésed?"

Az, hogy a fizetésem honnan kapom, tulajdonképpen mindegy. De azt is tudom, hogy aki fizet, az utasít is, és az már nem mindegy, hogy ki utasít és mire.

E dolgozatnak – hasonlóan az öt évvel ezelőtti írodotthoz – van egy alapvető hibája: a lehető legrosszabb helyzetre számítva gondolkozott a szerzője. Tudom, hogy tisztességes politikus nem kívánja törvénysértő döntések meghozatalára késztetni a jogalkalmazókat, és azok csak legfeljebb "ritka kivétel gyanánt fordulhatnak elő", mint ahogy a századelőn írták. A jogalkotónak nem csupán a tipikusnak kell időnként szabályoznia, hanem a kivételes; a legextrémebb esetekre is olyan megoldásokat kell kínálnia, hogy azok a jogállamiság legmagasabbra helyezett mércéjének is megfeleljenek. Én úgy gondolom, hogy az ügyészség esetében ez azt jelenti, hogy maximálisan biztosítani kell azt, hogy politikai befolyásoktól mentesen, kizárólag a jogszabályok előírásait szem előtt tartva működjön.



## GYÖRGY LŐRINCZY

### A CONSTITUTIONAL SOLUTION COMPLYING WITH THE RULE OF LAW: PUBLIC PROSECUTION SUBORDINATED TO PARLIAMENT

#### (Summary)

Now in Hungary a constitutional reform is under way. One issue of it – however not the most important – is the legal position of the public prosecution.

For the legislators there are two choices: to subordinate it to the government or to the legislation.

The author is convinced that the subordination to Minister of Justice would not be a proper solution, because one of the responsibilities of public prosecution is the supervision of legality of punishment's execution – what belongs to the competence of Minister of Justice.

In addition the Police is headed by the Minister of Interior – and the supervision of investigations belongs to the Prosecution. When the Minister of Justice would govern the Prosecution, it would lead to conflicts within the Cabinet, or to an unjustified concentration of political power.

In Hungary the prosecutors' political activity is forbidden, they can not be party members. As the Prosecutor General is directly responsible to the Parliament – it may prevent the influence of political parties to their work.





**A SZEGEDI JÓZSEF ATTILA TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS  
JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK E SZOROZATBAN ÚJABBAN MEGJELENT  
KIADVÁNYAI**

**Tomus XLVII.**

Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok. Szeged, 1996. Fasc. 1-18.

**Tomus XLVIII.**

Emlékkönyv dr. Tokaji Géza c. egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szeged, 1996. Fasc. 1-20.

**Tomus XLIX.**

Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Szeged, 1996. Fasc. 1-48.

**Tomus L.**

Fasc. 1. *Badó Attila*: Az angolszász típusú esküdszék kritikai elemzése (Szeged, 1996.) 52 p.

Fasc. 2. *Balogh Elemér*: A *salvus conductus* és a magyar peregrináció (Szeged, 1996.) 18 p.

Fasc. 3. *Fábián György*: A rendszerváltás politikájának fő jellemzői Szerbiában, Horvátországban és Szlovéniában (Szeged, 1996.) 38 p.

Fasc. 4. *József Hajdú*: Some Comparative Considerations and Remarks on the Possible Implementation of the Japanese Type Industrial Relations System in Hungary (Szeged, 1996.) 76 p.

Fasc. 5. *Józsa Zoltán*: A képviselői szerep, a képviselők és a hivatalnokok közötti kapcsolat jellemzői a helyi önkormányzatoknál (Szeged, 1996.) 12 p.

Fasc. 6. *Aranka Kecskés*: The Experiences of Collective Bargaining and Collective Agreements in Italy (Szeged, 1996.) 28 p.

Fasc. 7. *Lőrinczy György*: Egy jogállami megoldás: a parlament alá rendelt ügyészség (Szeged, 1996.) 31 p.

Fasc. 8. *Loss Sándor – Szabó Gábor*: A szokásjog értelme és a hagyomány értéke (Komaság és reciprocitás négy őrségi faluban) (Szeged, 1996.) 13 p.

Fasc. 9. *Petneházi Zsigmond*: A lutheri végrendelet 450 év távlatából (Szeged, 1996.) 24 p.

Fasc. 10. *Révész Béla*: Manipulációs technikák a hidegháború korai időszakában (Magyarország és a Szabad Európa Rádió 1950-1956) (Szeged, 1996.) 90 p.

Fasc. 11. *Ruszoly József*: Zsedényi Béla politikai pályafutása a "debreceni feltámadásig". Két tanulmány – dokumentumokkal (Szeged, 1996.) 95 p.

Fasc. 12. *Szondi Ildikó*: Lakások peremhelyzetben (Szeged, 1996.) 17 p.

Fasc. 13. *Tóth Árpád*: A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén (Szeged, 1996.) 99 p.